

**EFFECTOS DE LA PRIVATIZACIÓN DE RECURSOS
NATURALES Y SERVICIOS ESTRATÉGICOS EN
ECUADOR: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE
AGENCIA**

TESIS DOCTORAL

Richard Eduardo Orquera–Narváez



DIRECTORA DE LA TESIS:

DOCTORANDO:

Prof. Dra. Gloria Cuevas Rodríguez

Richard Eduardo Orquera–Narváez

**EFFECTOS DE LA PRIVATIZACIÓN DE RECURSOS
NATURALES Y SERVICIOS ESTRATÉGICOS EN
ECUADOR: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE
AGENCIA**

TESIS DOCTORAL

Richard Eduardo Orquera–Narváez

España 2015

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN

1.1. BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO.....	7
-------------------------------------	---

CAPÍTULO 2

MARCO TEÓRICO

2.1 TIPOLOGÍA DE PROCESOS DE PRIVATIZACIÓN	10
2.2 CUESTIONAMIENTOS HACIA ALGUNOS PROCESOS DE PRIVATIZACIÓN	13
2.3 LA TEORÍA DE AGENCIA COMO MARCO TEÓRICO PARA EL ESTUDIO DE LA PRIVATIZACIÓN	18
2.4 LA TEORÍA DE AGENCIA EN LA EMPRESA PRIVADA	19
2.5 LA TEORÍA DE AGENCIA EN LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO (OSFL).....	21
2.6 LA TEORÍA DE AGENCIA EN LA EMPRESA PÚBLICA	23
2.7 MÉTODO DE PRIVATIZACIÓN Y CONCENTRACIÓN DE PROPIEDAD.....	24
2.8 LOS OBJETIVOS DE LOS PRINCIPALES (POLÍTICOS) AFECTAN EL BIENESTAR SOCIAL	26
2.9 SISTEMAS DE INCENTIVOS Y COMPENSACIÓN EN ORGANIZACIONES PÚBLICAS Y ORGANIZACIONES PRIVADAS SIN FINES DE LUCRO (OSFL).....	28
2.10 MECANISMOS DE CONTROL EN ORGANIZACIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS	35
2.10.1 Particularidades para el control en el sector público y las organizaciones sin fines de lucro (OSFL)	39

2.11 ELECCIÓN DE LOS MEJORES GESTORES Y RECURSOS HUMANOS.....	46
2.12 IMPORTANCIA DE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA Y LAS INVERSIONES	47
2.13 BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO.....	49
APÉNDICE 2.1 RESUMEN DE TRABAJOS QUE CUESTIONAN ALGUNOS PROCESOS DE PRIVATIZACIÓN.....	55

CAPÍTULO 3

CONCESIONES COMO UN TIPO DE PRIVATIZACIÓN. ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO (OSFL): EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD PARA ADMINISTRAR RECURSOS Y SERVICIOS ESTRATÉGICOS

3.1 DEFINICIÓN DE ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO (OSFL) Y EL POR QUÉ EXISTEN	57
3.2 MIDIENDO LA EFECTIVIDAD DE ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO (OSFL).....	60
3.2.1 Medición de variables de efectividad.....	63
3.2.1.1 Efectividad de la gestión	64
3.2.1.2 Efectividad del programa.....	66
3.2.1.3 Efectividad de las redes (networks).....	67
3.2.1.4 Legitimidad	70
3.3 BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO	75

CAPÍTULO 4

METODOLOGÍA

4.1 ESTUDIO DE CASO	82
4.2 EL CASO INSTITUTO ECUATORIANO DE RECURSOS HIDRÁULICOS (INERHI): IMPORTANCIA Y BREVE PRESENTACIÓN ...	86

4.3 PLANIFICACIÓN Y ETAPAS PARA EL ESTUDIO DE CASO	89
4.4 DISEÑO DE LA ENCUESTA.....	93
4.5 INTRODUCCIÓN EN LA ENCUESTA Y PERFIL DE LOS ENCUESTADOS	99
4.6 MEDICIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE GESTIÓN EN LAS OSFL	100
4.7 MEDICIÓN DE LA EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA EN LAS OSFL Y EN LA INSTITUCIÓN PÚBLICA	104
4.8 MEDICIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE LAS REDES (NETWORKS) EN LAS OSFL.....	105
4.9 MEDICIÓN DE LA LEGITIMIDAD	106
4.10 MEDICIÓN DE LOS EFECTOS DE LA PRIVATIZACIÓN.....	107
4.10.1 Limitación de las agendas personales que persiguen los directivos.....	108
4.10.2 Presencia o ausencia de incentivos económicos tras la privatización y sus razones.....	109
4.10.3 El deseo de los propietarios de controlar las organizaciones.....	111
4.10.4 Control por parte de los propietarios sobre el cumplimiento de los objetivos	112
4.10.5 Presencia de personal calificado en las organizaciones	113
4.10.6 Estado de la infraestructura e inversiones	114
4.10.7 Comparación de la calidad del servicio	115
4.11 ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE DATOS	116
4.11.1 Modelo de regresión logística multinominal	116
4.11.2 Validez, dimensionalidad y fiabilidad de la escala.....	118
4.11.3 Test-estadísticos no paramétricos.....	121
4.11.4 Medida de asociación y prueba estadística de significación	124
4.12 DESARROLLO DE LAS ENTREVISTAS A LOS DIRECTIVOS Y EXPERTOS	125
4.13 BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO.....	127
APÉNDICE 4.1: CUESTIONARIO DESTINADO A LOS USUARIOS DE LOS SISTEMAS DE RIEGO	132

APÉNDICE 4.2 RESUMEN DE ENTREVISTAS REALIZADAS A FUNCIONARIOS Y EX FUNCIONARIOS DE LOS SISTEMAS DE RIEGO	140
--	-----

CAPÍTULO 5

ESTUDIO DE CASO: PRIVATIZACIÓN DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE RECURSOS HIDRÁULICOS (INERHI)

5.1 CAUSAS E INICIO DE LA PRIVATIZACIÓN DEL SERVICIO DE RIEGO	146
5.2 MÉTODO DE PRIVATIZACIÓN E INSTITUCIONES QUE REEMPLAZARON AL INERHI.....	153
5.2.1 Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)	156
5.2.2 Corporaciones Regionales de Desarrollo (CRD).....	158
5.2.3 Unidad Ejecutora de Proyecto (UEP)	162
5.2.4 Instituto Nacional de Riego (INAR).....	164
5.3 INERHI Y SUS DISTRITOS	166
5.4 BREVE ANÁLISIS DEL DISTRITO PICHINCHA.....	168
5.4.1 Sistema de Riego El Pisque (Distrito Pichincha).....	168
5.4.2 Sistema de Riego Tumbaco (Distrito Pichincha)	170
5.5 ENCUESTAS: PERFIL DE LOS USUARIOS	172
5.6 LAS RELACIONES DE AGENCIA Y LOS INCENTIVOS	176
5.6.1 Estructura del INERHI	176
5.6.2 Estructura de la Junta General de Usuarios del sistema de riego El Pisque (JGUP).....	179
5.6.3 Estructura de la Junta General de Usuarios del sistema de riego Tumbaco (JGUT)	181
5.6.4 Análisis comparativo: Relaciones de agencia y los incentivos	183
5.7 MECANISMOS DE CONTROL SOBRE LOS DIRECTIVOS Y LOS OBJETIVOS QUE PERSIGUE LA ORGANIZACIÓN	185
5.7.1 Herramientas de control y procesos en la JGUP.....	187

5.7.2 Herramientas de control y procesos en la JGUT	191
5.7.3 Análisis comparativo: Incremento del control	193
5.8 ELECCIÓN DE LOS MEJORES GESTORES Y RRHH TRAS LA PRIVATIZACIÓN	200
5.8.1 Recursos humanos del INERHI.....	200
5.8.2 Recursos humanos de las JGU.....	204
5.8.3 Análisis comparativo: Recursos Humanos	206
5.9 LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA Y LA FALTA DE INVERSIÓN	209
5.9.1 Análisis comparativo: Evaluación del servicio entre sector público y privado	216
5.10 RESULTADOS: MODELO DE REGRESIÓN LOGÍSTICA MULTINOMINAL.....	216
5.11 RESULTADOS: VALIDEZ, DIMENSIONALIDAD Y FIABILIDAD DE LA ESCALA	218
5.11.1 Resultados del análisis factorial exploratorio	218
5.11.2 Validación del análisis factorial exploratorio y fiabilidad de la escala	223
5.12 EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD ORGANIZACIONAL	224
5.12.1 Efectividad de la gestión: Descripción de factores y variables	227
5.12.2 Efectividad del programa, efectividad de redes y legitimidad: Descripción de factores y variables.	230
5.12.2.1 Efectividad del programa.....	231
5.12.2.1.1 Descripción de variables de la efectividad del programa	240
5.12.2.2 Efectividad de las redes (Networks)	246
5.12.2.2.1 Descripción de variables de la efectividad de las redes	250
5.12.2.3 Legitimidad	252
5.13 REORGANIZACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN DE RIEGO PÚBLICO (2008).....	254
5.13.1 Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA)	257
5.13.2 Subsecretaría de Riego y Drenaje	258

5.13.3 La transferencia de competencias a Gobiernos Provinciales.....	259
5.14 BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO.....	260
APÉNDICE 5.1: CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA DE RIEGO EL PISQUE	265
APÉNDICE 5.2: CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA DE RIEGO TUMBACO	266
APÉNDICE 5.3: COMPOSICIÓN FAMILIAR DE LOS ENCUESTADOS	267
APÉNDICE 5.4: NIVEL EDUCATIVO DE LOS INTEGRANTES DEL HOGAR.....	267
APÉNDICE 5.5: INGRESOS DEL HOGAR	267
APÉNDICE 5.6: INGRESOS JEFE DE HOGAR	268
APÉNDICE 5.7: FRECUENCIAS. ESTABLECIMIENTO DE INCENTIVOS JGUP	268
APÉNDICE 5.8: FRECUENCIAS. ESTABLECIMIENTO DE INCENTIVOS JGUT	268
APÉNDICE 5.9: EJEMPLO DE FOTOGRAFÍA AÉREA GEOREFERENCIADA DEL SISTEMA DE RIEGO EL PISQUE.....	268
APÉNDICE 5.10: DESEO DE CONTROL DE EMPRESA * TIPO DE PROPIEDAD (TABLA DE CONTINGENCIA JGUP)	269
APÉNDICE 5.11: DESEO DE CONTROL DE EMPRESA * TIPO DE PROPIEDAD (TABLA DE CONTINGENCIA JGUT)	269
APÉNDICE 5.12: CONTROL DE LA EMPRESA * TIPO DE PROPIEDAD (TABLA DE CONTINGENCIA JGUP)	270
APÉNDICE 5.13: CONTROL DE LA EMPRESA * TIPO DE PROPIEDAD (TABLA DE CONTINGENCIA JGUT)	270
APÉNDICE 5.14: CONTROL DE INTERESES PERSONALES DE DIRECTIVOS * TIPO DE PROPIEDAD (TABLA DE CONTINGENCIA JGUP).....	271
APÉNDICE 5.15: CONTROL DE INTERESES PERSONALES DE DIRECTIVOS * TIPO DE PROPIEDAD (TABLA DE CONTINGENCIA JGUT)	271

APÉNDICE 5.16: RAZONES PARA NO CONTROL * TIPO DE PROPIEDAD (TABLA DE CONTINGENCIA JGUP)	272
APÉNDICE 5.17: RAZONES PARA NO CONTROL * TIPO DE PROPIEDAD (TABLA DE CONTINGENCIA JGUT)	272
APÉNDICE 5.18: PERSONAL TÉCNICO PARA ADMINISTRAR EL RECURSO * TIPO DE PROPIEDAD (TABLA DE CONTINGENCIA JGUP)	273
APÉNDICE 5.19: PERSONAL TÉCNICO PARA ADMINISTRAR EL RECURSO * TIPO DE PROPIEDAD (TABLA DE CONTINGENCIA JGUT)	273
APÉNDICE 5.20: FRECUENCIAS MEJOR INFRAESTRUCTURA EN LA ACTUALIDAD (JGUP)	273
APÉNDICE 5.21: FRECUENCIAS MEJOR INFRAESTRUCTURA EN LA ACTUALIDAD (JGUT)	274
APÉNDICE 5.22: FRECUENCIAS MAYOR INVERSION EN INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS (JGUP)	274
APÉNDICE 5.23: FRECUENCIAS MAYOR INVERSION EN INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS (JGUT)	274
APÉNDICE 5.24: CALIDAD DEL SERVICIO * JGUP VS. JGUT (TABLA DE CONTINGENCIA)	275
APÉNDICE 5.25: REGRESIÓN LOGÍSTICA MULTINOMINAL CON TODAS LAS VARIABLES	276
APÉNDICE 5.26: REGRESIÓN LOGÍSTICA MULTINOMINAL CON TRES VARIABLES	277
APÉNDICE 5.27: ANÁLISIS DE CORRELACIÓN DE SPEARMAN	277
APÉNDICE 5.28: PRUEBA DE KAISER-MEYER-OLKIN (KMO) Y PRUEBA DE ESFERICIDAD DE BARTLETT	278
APÉNDICE 5.29: PORCENTAJES DE VARIANZA EXPLICADA ANTES Y DESPUÉS DE LA ROTACIÓN	278
APÉNDICE 5.30: MATRIZ DE COMPONENTES (MATRIZ DE LA ESTRUCTURA FACTORIAL)	279

APÉNDICE 5.31: MATRIZ DE COMPONENTES ROTADOS CON MÉTODO VARIMAX.....	280
APÉNDICE 5.32: MATRIZ DE CONFIGURACIÓN (SATURACIONES DE LA ESTRUCTURA ROTADA).....	281
APÉNDICE 5.33: MATRIZ DE ESTRUCTURA (CORRELACIONES DE LA ESTRUCTURA ROTADA)	282
APÉNDICE 5.34: MATRIZ DE CORRELACIONES ENTRE LOS COMPONENTES.....	282
APÉNDICE 5.35: PORCENTAJES DE VARIANZA EXPLICADA ANTES Y DESPUÉS DE LA ROTACIÓN (2 FACTORES).....	283
APÉNDICE 5.36: MATRIZ DE ESTRUCTURA (CORRELACIONES DE LA ESTRUCTURA ROTADA)	284
APÉNDICE 5.37: MATRIZ DE CORRELACIONES ENTRE LOS COMPONENTES.....	284
APÉNDICE 5.38: FIABILIDAD DE LA DIMENSIÓN EFECTIVIDAD DE GESTIÓN.....	284
APÉNDICE 5.39: FIABILIDAD DE LA DIMENSIÓN EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA, EFECTIVIDAD DE LAS REDES Y LEGITIMIDAD	285
APÉNDICE 5.40: FIABILIDAD DE TODA LA ESCALA	285
APÉNDICE 5.41: PRUEBA DE WILCOXON.....	285
APÉNDICE 5.42: PRUEBA DE LOS SIGNOS	286
APÉNDICE 5.43: PRUEBA U DE MANN-WHITNEY	287
APÉNDICE 5.44: PRUEBA DE KOLMOGOROV-SMIRNOV	288
APÉNDICE 5.45: FERTILIZANTES VENDIDOS	288

CAPÍTULO 6

CONCLUSIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

6.1 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	290
--	-----

6.2 LIMITACIONES Y PROPUESTAS PARA FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN.....	299
6.3 BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO	302

RELACIÓN DE TABLAS

TABLA 3.1: CARACTERÍSTICAS DEL ISOMORFISMO	72
TABLA 3.2: TIPOS DE LEGITIMIDAD	74
TABLA 4.1: EVALUACIÓN DE ÍTEMS EFECTIVIDAD DE GESTIÓN	101
TABLA 4.2: CODIFICACIÓN DE LAS VARIABLES	122
TABLA 5.1: TRANSFERENCIAS DE LAS COMPETENCIAS EN RIEGO Y DRENAJE (1994-2010)	156
TABLA 5.2: COMPARATIVO ENTRE EL PRESUPUESTO DE LAS CRD Y EL CNRH	161
TABLA 5.3: PERÍODOS DE LA UNIDAD EJECUTORA DEL PROYECTO (UEP)	163
TABLA 5.4: INVERSIONES REALIZADAS EN LOS DISTRITOS DEL INERHI A NIVEL NACIONAL (1966- 1991)	167
TABLA 5.5: PROMEDIO DE MIEMBROS POR HOGAR	172
TABLA 5.6: PERFIL EDUCATIVO JEFES DE HOGAR	174
TABLA 5.7: RECURSO HUMANO DEL INERHI (1983,1985 y 1993)	201
TABLA 5.8: GASTO PROMEDIO POR EMPLEADO INERHI (1983-1985)	202
TABLA 5.9: RECURSO HUMANO DESTINADO A LOS DISTRITOS DEL INERHI POR CATEGORÍAS (1980 – 1984)	204
TABLA 5.10: COMPARACIÓN PERSONAL INERHI Y JGU (2011)	205
TABLA 5.11: EFECTOS MARGINALES	217
TABLA 5.12: MATRIZ DE CONFIGURACIÓN (SATURACIONES DE LA ESTRUCTRA ROTADA)	221
TABLA 5.13: ESQUEMA DEL MODELO DE GESTIÓN DE RIEGO Y DRENAJE (1966 – 1994)	231
TABLA 5.14: COMPETENCIAS DE LA SECRETARÍA NACIONAL DEL AGUA (SENAGUA)	258

RELACIÓN DE FIGURAS

FIGURA 4.1: ETAPAS PARA LA REALIZACIÓN DEL ESTUDIO DE CASO	89
FIGURA 5.1: ÁREAS GEOGRÁFICAS DE INTERVENCIÓN DE LAS CRD	159
FIGURA 5.2: COMPARATIVO ENTRE EL PRESUPUESTO DE LAS CRD Y EL CNRH	162
FIGURA 5.3: TIPOS DE CULTIVOS EN LA ZONA EL PISQUE (1980)	169
FIGURA 5.4: TIPOS DE CULTIVOS EN LA ZONA EL PISQUE (1990)	170
FIGURA 5.5: TIPOS DE CULTIVOS EN LA ZONA TUMBACO (1990)	171
FIGURA 5.6: ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DEL INERHI	177
FIGURA 5.7: ORGANIGRAMA DEL DISTRITO PICHINCHA DEL INERHI	178
FIGURA 5.8: ORGANIGRAMA JGUP	179
FIGURA 5.9: ORGANIGRAMA JGUT	181
FIGURA 5.10: RAZONES PARA NO IMPLEMENTAR INCENTIVOS EN JGUP	184
FIGURA 5.11: RAZONES PARA NO IMPLEMENTAR INCENTIVOS EN JGUT	184
FIGURA 5.12: ¿POR QUÉ NO SE EJERCÍA CONTROL SOBRE LAS AGENDAS PERSONALES DE LOS DIRECTIVOS? JGUP	197
FIGURA 5.13: ¿POR QUÉ NO SE EJERCÍA CONTROL SOBRE LAS AGENDAS PERSONALES DE LOS DIRECTIVOS? JGUT	197
FIGURA 5.14: MODELO MULTIDIMENSIONAL PARA MEDIR LA EFECTIVIDAD ORGANIZACIONAL EN UNA OSFL	223
FIGURA 5.15: EFECTIVIDAD ORGANIZACIONAL	226
FIGURA 5.16: EFECTIVIDAD DE GESTIÓN EN CADA VARIABLE	227
FIGURA 5.17: EFECTIVIDAD DE GESTIÓN TOTAL	229
FIGURA 5.18: EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA, EFECTIVIDAD DE LAS REDES Y LEGITIMIDAD	230
FIGURA 5.19: EFECTIVIDAD DE LAS VARIABLES DEL PROGRAMA JGUT VS. INERHI	241

FIGURA 5.20: EFECTIVIDAD DE LAS VARIABLES DEL PROGRAMA JGUP VS. INERHI	242
FIGURA 5.21: EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA JGUT VS. INERHI	244
FIGURA 5.22: EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA JGUP VS. INERHI	244
FIGURA 5.23: EFECTIVIDAD DE LAS REDES JGUT VS. JUGP	251
FIGURA 5.24: LEGITIMIDAD JGUT VS. JGUP	253
FIGURA 5.25: NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA ADMINISTRACIÓN DEL AGUA Y SU INFRAESTRUCTURA	257

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN

La posesión de activos por parte de los estados fue producto de una tendencia de centralización que llevaron a cabo los países entre los años 1930 y 1980 (Banerjee & Munger, 2004).

En los últimos años, las presiones que se ejercen para modificar esa tendencia han sido muy claras. Agencias internacionales e ideologías políticas neo-conservadoras, han transformado la ideología del papel del Estado, en la cual ellos cambian su función de productores de bienes y servicios, pasando a una economía privada “exitosa”, donde su rol es promover la inversión privada, proteger los derechos de propiedad, y proveer de servicios básicos a la sociedad más necesitada (Banerjee & Munger, 2004).

Precisamente, la tendencia mundial a partir de la década de los ochenta ha sido promover la privatización de las empresas gubernamentales bajo la premisa de que la empresa pública presenta una ineficiencia productiva y un escaso beneficio debido a sus elevados costes de control (Cuervo, 1997). Se asumía adicionalmente que la empresa privada en determinadas condiciones incrementaría el bienestar social (Boubakri & Cosset, 1998), y que uno de los efectos de este cambio de propiedad sería el incremento del rendimiento (Boubakri, et al., 2008)

Los datos sobre la implantación de estas políticas hablan por sí mismos, ya que en el período 1985-1999 fueron privatizadas empresas de propiedad del Estado, por un valor superior a 1,1 billón de dólares (Brune et al., 2004).

Aunque en un principio, durante los años ochenta, tan solo se afectaba la periferia del sector público de países en desarrollo, en los años noventa se tocaron ya sectores más centrales del sector público de muchos países. Esto llevó a que empresas muy estratégicas y de gran dimensión pertenecientes a sectores tales como las aerolíneas o las telecomunicaciones, que se encontraban en propiedad del Estado, fueran vendidas al sector privado (Ramamurti, 1992). En este

contexto, autores sugieren que tan solo en los años noventa, pasaron al sector privado en las economías mundiales, más de 700 mil millones de dólares en activos. De estos 700 mil millones más del 40% ocurrieron en economías emergentes. Por citar un ejemplo, en países como Brasil, se ha calculado que, una vez concluidos sus programas de privatización puestos en marcha en esa época, se traspasarían 80 mil millones de dólares en activos a la propiedad privada (Zahra et al., 2000).

Fascinados por esta ideología, organizaciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) consideraban que la implementación de reglas simples en la política fiscal y monetaria garantizaría la estabilidad. Los mercados financieros ya desregulados destinarían recursos en las áreas más productivas y supuestamente se autorregularían eficientemente. Finalmente tanto la desregulación como la privatización del Estado promoverían la prosperidad y el crecimiento (Strauss-Kahn, 2011). Lamentablemente, después de tantos años de forzar dichas políticas en todo el mundo, numerosos estudios cuestionan que la privatización haya permitido alcanzar estos resultados (Adams, 2006; Ashkeboussi & Tootoonchi, 2007; Goldman, 1997; Hamm et al., 2012; Jupe, 2009; Letza et al., 2004; Mannsberger & McBride 2007; Saal et al., 2007; Tankha 2009). El mismo director general del FMI realizaba un llamado a repensar la política fiscal, incrementar la regulación del sector financiero y tomar en cuenta que la globalización ha incrementado las diferencias sociales entre ricos y pobres (Strauss-Kahn, 2011).

Los resultados esperados de esta política neo-conservadora, no han sido los deseados en todos los casos, produciéndose inclusive, como se ha podido detectar en algunos países, iniciativas de renacionalización (Datz, 2009), que afectan justamente a empresas que años atrás fueron previamente privatizadas.

Reconocidos economistas han mencionado los graves problemas que puede ocasionar este modelo neoliberal de privatización, donde el Estado reduce su

intervención (Stiglitz J., 2003). En este sentido, evidencias empíricas que serán citadas más adelante, también muestran la existencia de resultados nada satisfactorios y permiten asumir que las privatizaciones realizadas no han traído consigo una fórmula perfecta y respuestas exactas respecto al rendimiento. De hecho las propuestas para privatizar en economías desarrolladas de Europa, podrían no ser las más adecuadas o las mejores para ser aplicadas en países que se encuentran en vías de desarrollo (Ej.: América Latina). Los países emergentes tienen diferentes condiciones, tales como mercados menos desarrollados, mayor corrupción, severos problemas de endeudamiento, diversas presiones de organizaciones internacionales proveedoras y donantes de fondos (tales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional) etc. En esta línea se asume que no puedan plantearse las mismas soluciones y esperar los mismos resultados en circunstancias tan diferentes como las que se dan en países desarrollados (Ramamurti, 1992 ; Vickers & Yarrow, 1991).

Más aún, es importante mencionar que la evidencia empírica sobre comparaciones entre la propiedad pública y la privada tampoco provee resultados contundentes sobre qué tipo de propiedad es la óptima, la privada o la pública (Villalonga, 2000), ya que los dos tipos de propiedad bajo determinados contextos pueden ser menos eficientes. Por ello varios autores se han referido a la necesidad de profundizar en el estudio sobre la variación obtenida en los resultados de los procesos privatizadores (Cuervo & Villalonga, 2000).

Por último, en la literatura científica encontramos que autores como Zahra et al. (2000) sostienen que la mayoría de las investigaciones en el contexto de la privatización de empresas se han centrado en un cambio de la propiedad de “puramente pública” a una propiedad “puramente privada”, pero otras formas de privatización necesitan ser más estudiadas. De la misma forma, analizar las variables contextuales y organizacionales involucradas en la privatización parece ser necesario para poder entender los resultados obtenidos (Cuervo & Villalonga 2000).

En este contexto, planteamos como metodología idónea para nuestro trabajo, la realización de una investigación en forma de un estudio de caso, elegido cuidadosamente tomando en cuenta el hecho de poder enmarcarlo en otra forma de privatización, como es una concesión de un servicio que prestaba una empresa pública. La empresa gestionaba un recurso altamente estratégico para la productividad del país y sus usuarios, cuya casuística y problemas trataremos de poner de manifiesto en el apartado metodológico. La particularidad del caso radica en el hecho de que su privatización no logró los beneficios sociales y de efectividad esperados del sector privado y exigió a que posteriormente el Estado intentara retomar las competencias mediante la creación de nuevas instituciones públicas. Independientemente de cualquier postura o ideología política o económica, estos procesos realzan la importancia de profundizar en las causas del por qué algunos procesos de privatización no han tenido el éxito esperado, forzándose a que el Estado tenga que retomar el control total o parcial sobre dichos recursos o servicios.

En consecuencia, la problemática planteada determina que es de gran importancia realizar un análisis sistemático y profundo de las variables contextuales y organizativas que determinaron e influyeron en la decisión y proceso de privatización, localizando los errores cometidos, con el fin de establecer qué condiciones son las más óptimas para mejorar la efectividad y obtener mayores beneficios no sólo para el Estado sino para los usuarios de servicios y empresas estratégicas. Por esta razón, se plantean los siguientes objetivos en esta investigación:

1. Identificar las variables contextuales y organizativas, especificando su grado de influencia, que afectaron el proceso de privatización.
2. Realizar un estudio de los resultados y del efecto a nivel organizativo que tuvo el tipo de privatización aplicado.

En este sentido, no constituye el objetivo de este trabajo de investigación el argumentar o pretender sugerir una superioridad absoluta de un determinado tipo

de propiedad sobre otra. Nuestra investigación estará más bien orientada a la realización de un trabajo exploratorio en forma de un estudio de caso, el cual la literatura científica nos señala como un método idóneo para la investigación evaluativa y en donde pretendemos evidenciar ciertas relaciones, causas, resultados y características “*holísticas y relevantes*” presentes en procesos organizativos o de gestión, que no se encuentran claramente determinadas (Yin, 2009). Entendemos que la realización de este estudio aportaría valor a la literatura existente, en tanto que ayudaría a determinar las implicaciones y desafíos organizacionales que deberán tomarse en cuenta en las instituciones estatales para evitar o fortalecer ciertos procesos de privatización. Igualmente, a partir de este trabajo, se podrá establecer la influencia de variables importantes que pueden constituir condicionantes o recomendaciones contextuales y organizativas que mejoren las probabilidades del éxito, y/o en su defecto; que limiten futuras privatizaciones de determinadas empresas estratégicas del sector público, en países en vías de desarrollo.

De esta forma, este trabajo de investigación se ha estructurado de la siguiente manera. En el próximo capítulo (segundo) realizamos una revisión de la literatura vinculada a la privatización de empresas en donde buscamos definir el término privatización y sus diferentes formas. También establecemos las bases teóricas sobre la teoría de agencia y su vinculación con la privatización de empresas, planteando cuestiones de investigación cuyo objetivo es dar respuesta al momento de la realización del estudio de caso. En el tercer capítulo analizamos a las organizaciones privadas sin fines de lucro, que en nuestro caso también estuvieron involucradas en el proceso de privatización y sentamos las bases teóricas para la medición de la efectividad organizacional. En el cuarto capítulo, presentamos el diseño de la investigación y la metodología utilizada, incluyendo la descripción de las encuestas realizadas y los análisis estadísticos efectuados. En el quinto capítulo realizamos el estudio del caso exponiendo todos los resultados encontrados mediante análisis comparativos para el antes y después de la privatización. Finalmente en el sexto y último capítulo realizamos unas reflexiones

y planteamos conclusiones finales sobre los resultados obtenidos en toda la investigación realizada.

1.1. BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO

- Adams, S. (2006). 'The Impact of Privatization on Economic Growth and Income Inequality in Sub-Saharan Africa'. ***The Journal of Social, Political, and Economic Studies***, 31, 295–320.
- Ashkeboussi, R. y Tootoonchi, A. (2007). 'Common prerequisites and measures of performance for successful privatization'. ***International Journal of Commerce & Management***, 17, 211–238.
- Banerjee, S. G. y Munger, M. C. (2004). 'Move to markets? An empirical analysis of privatization in developing countries'. ***Journal of International Development***, 16, 213–240.
- Boubakri, N. y Cosset J.C. (1998). 'The financial and operating performance of newly privatized firms: Evidence from developing countries'. ***Journal of Finance***, 53, 1081–1110.
- Boubakri, N., Cosset, J., Guedhami, O. (2008). 'Privatisation in Developing Countries: Performance and Ownership Effects'. ***Development Policy Review***, 26, 275–308.
- Brune, N., Garrett, G., y Kogut, B. (2004). 'The International Monetary Fund and the Global Spread of Privatization'. ***IMF Staff Papers***, 51, 195–219,
- Cuervo, A. (1997). ***'La privatización y la empresa pública'***. Madrid: Ediciones Encuentro.
- Cuervo, A. y Villalonga, B. (2000). 'Explaining the variance in the performance effects of privatization'. ***Academy of Management Review***, 25, 581–590.
- Datz, G. (2009). 'State of Change: Global Turmoil and Government Reinvention'. ***Public Administration Review***, 69, 660–667.
- Goldman, M. (1997). 'The pitfalls of Russian privatization'. ***Challenge***, 40, 35–49.

- Hamm, P., King, L. P. y Stuckler, D. (2012). 'Mass Privatization, State Capacity, and Economic Growth in Post-Communist Countries'. ***American Sociological Review***, 77, 295–324.
- Jupe, R. (2009). 'New Labour, Network Rail and the third way'. ***Accounting, Auditing & Accountability Journal***, 22, 709–735.
- Letza, S., Smallman, C., y Sun, X. (2004). 'Reframing privatization: Deconstructing the myth of efficiency'. ***Policy Sciences***, 37, 159–183.
- Mannsberger, J. y McBride, J.B. (2007). 'The privatization of the Mexican banking sector in the 1990s: from debacle to disappointment'. ***International Journal of Emerging Markets***, 2, 320–334.
- Ramamurti, R. (1992). 'Why are developing countries privatizing?'. ***Journal of International Business Studies***, 23, 225–249.
- Saal, D.S., Parker, D. y Weyman-Jones, T. (2007). 'Determining the contribution of technical change, efficiency change and scale change to productivity growth in the privatized English and Welsh water and sewerage industry: 1985–2000'. ***Journal of Productivity Analysis***, 28, 127–139.
- Stiglitz, J. (2003). ***'Globalization and its discontents'***. New York: W.W Norton & Company.
- Strauss-Kahn, D. (2011). ***'Global Challenges, Global Solutions – an Address at George Washington University'***, Managing Director, International Monetary Fund.
- Tankha, S. (2009). 'Lost in Translation: Interpreting the Failure of Privatisation in the Brazilian Electric Power Industry'. ***Journal of Latin America Studies***, 41, 59–90.
- Vickers, J. y Yarrow, G. (1991). 'Economics perspectives on privatization'. ***Journal of Economic Perspectives***, 5, 111–132.
- Villalonga, B. (2000). 'Privatization and efficiency: Differentiating ownership effects from political, organizational, and dynamic effects'. ***Journal of Economic Behavior and Organization***, 42, 43–74.
- Yin, R. (2009). ***'Case Study Research: Design and Methods'***, 4th edition. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Zahra, S., Ireland, D., Gutierrez, I., y Hitt, M.A. (2000). 'Privatization and entrepreneurial transformation: Emerging issues and a future research agenda'. ***Academy of Management Review***, 25, 509–524.

CAPÍTULO 2

MARCO TEÓRICO

- 2.1 Tipología de procesos de privatización
- 2.2 Cuestionamientos hacia algunos procesos de privatización
- 2.3 La teoría de agencia como marco teórico para el estudio de la privatización
- 2.4 La teoría de agencia en la empresa privada
- 2.5 La teoría de agencia en las organizaciones sin fines de lucro (OSFL)
- 2.6 La teoría de agencia en la empresa pública
- 2.7 Método de privatización y concentración de propiedad
- 2.8 Los objetivos de los principales (políticos) afectan el bienestar social
- 2.9 Sistemas de incentivos y compensación en organizaciones públicas y organizaciones privadas sin fines de lucro (OSFL)
- 2.10 Mecanismos de control en organizaciones públicas y privadas
 - 2.10.1 Particularidades para el Control en el Sector Público y las Organizaciones sin Fines de Lucro (OSFL)
- 2.11 Elección de los mejores gestores y recursos humanos
- 2.12 Importancia de las condiciones de competencia y las inversiones
- 2.13 Bibliografía del capítulo
- Apéndice 2.1 Resumen de trabajos que cuestionan algunos procesos de privatización

2.1 TIPOLOGÍA DE PROCESOS DE PRIVATIZACIÓN

En el presente apartado procedemos a una revisión de la literatura para definir el término privatización y sus diferentes formas con el fin de poder enmarcar nuestro caso en una de ellas.

La privatización en sí es un cambio institucional, en cuyo proceso se desinstitucionalizan políticas, reglas, normas y actores del sector público para institucionalizar aquellas del sector privado (Johnson et al., 2000). Y no solo es el hecho de que pueden cambiar radicalmente los entornos sino que también cambian las organizaciones (Aggestam, 2006).

El cambio en la propiedad de la empresa es uno de los ejes más importantes al momento de hablar sobre privatización y, a través de los años se han realizado numerosas publicaciones sobre las formas de privatización existentes (Zahra, et al., 2000). Para nuestro trabajo de investigación, resulta muy importante primeramente encontrar una definición acertada sobre lo que significa la privatización, con el fin de poder ubicar las diferentes peculiaridades que se tiene en lo referente a la propiedad, la privatización y sus beneficios.

Michael O'Higgins, realizando una revisión de la literatura e intentando mantener un consenso general en la definición de la privatización, la explica como una reducción del rol que tiene el Estado en la provisión de ciertos bienes y servicios hacia la población (citado en Dinavo, 1995).

Ramamurti (1992) sostiene que la privatización es la venta de todo o de una parte del capital de empresas en propiedad del Estado (government's equity) al sector privado, o la colocación de empresas de propiedad del gobierno bajo dirección privada a través de contratos de administración y arrendamiento.

Para clarificar el término y las diferentes formas de privatización Zahra et al. (2000), realizaron una relación entre propiedad y beneficios, obteniendo los siguientes escenarios:

1. En el primer escenario, los derechos de propiedad le pertenecen al gobierno, y la asignación de los beneficios se usa para el bien público (no existe privatización).
2. En el segundo escenario, el Estado mantiene el control sobre los derechos de propiedad, mientras que las rentas residuales son asignadas a través del mercado (al sector privado). Las formas organizacionales predominantes son: concesiones y empresas reguladas, (si existe privatización).
3. En el tercer escenario, la propiedad privada posee los derechos de propiedad, pero la asignación de los beneficios se realiza para el bien público. (Not-for profit organization), (si existe privatización).
4. En el cuarto escenario, los propietarios privados, a quienes les son pagados los beneficios, también mantienen los derechos de propiedad, (si existe privatización).

Otros autores, que están alineados con esta definición, sostienen que la privatización puede significar desnacionalización (venta directa de activos públicos), desregularización (introducción de competidores en sectores donde antes existían monopolios, tales como la electricidad, el gas natural, y el agua), subcontratación (contratos de arrendamiento, contratos de concesiones), operaciones de ampliación (build-own-operate), operaciones de transferencia (build-own-operate-transfer) (Banerjee & Munger, 2004).

Vickers & Yarrow (1991) para su investigación, caracterizan los programas de privatización de la siguiente manera:

- a. *Privatización de empresas competitivas*, o más generalmente, la transferencia de empresas de propiedad del Estado al sector privado,

operando en mercados de productos competitivos libres de substanciales perturbaciones de mercado.

- b. *Privatización de monopolios*, mediante la transferencia al sector privado de empresas de propiedad del Estado con poder de mercado substancial, como son el servicio de la red en las telecomunicaciones o la electricidad.
- c. *Subcontratación (contracting out)*, en donde los servicios financiados públicamente, previamente desarrollados por organizaciones del sector público, son llevados a que se desarrollen en el sector privado.

Finalmente Dinavo (1995) consigue resumir 8 formas de privatización comúnmente utilizadas: (1) subcontratación; (2) cheques (vouchers) que el Estado concede a los ciudadanos y pueden ser utilizados en cualquier empresa privada para un determinado servicio; (3) venta de activos del gobierno al sector privado; (4) subvenciones; (5) disolución de los servicios del gobierno (load shedding), dando un paso atrás y permitiendo al sector privado proveer ciertos servicios y al público la elección de su contratación; (6) pago privado, el Estado recauda del público un pago específico por un servicio específico; (7) privatización de la administración o la dirección; (8) liberalización o desregulación.

Dentro de estas modalidades mencionadas, el presente trabajo se centra en estudiar la concesión de un servicio en donde se asignaron las rentas residuales al sector privado, pero el Estado mantuvo los derechos de propiedad (Zahra et al., 2000), siendo denominado por diversos autores como un tipo de subcontratación (contracting out) de servicios o contratos de concesiones (Banerjee & Munger, 2004; Vickers & Yarrow, 1991). En este sentido, es importante también subrayar que en nuestro caso el servicio que prestaba el Estado fue concedido a organizaciones privadas sin fines de lucro (OSFL).

2.2 CUESTIONAMIENTOS HACIA ALGUNOS PROCESOS DE PRIVATIZACIÓN

Como se ha mencionado en la introducción, investigadores han puesto ya de manifiesto que la privatización no siempre ha conseguido los beneficios que prometía. Ahora bien, ya que este trabajo se centrará en realizar un estudio exploratorio de la privatización de un recurso natural y servicio estratégico, en este apartado contextualizamos nuestra investigación mediante una revisión de la literatura sobre algunos cuestionamientos a procesos de privatización.

Los trabajos empíricos no serán citados con el fin de posicionarnos en contra de la privatización, sino más bien con el fin de tener en mente *ciertos procesos* que han presentado problemas; de donde justamente nace la relevancia de la temática propuesta en este trabajo.

A continuación procedemos a enumerar casos donde estaban involucrados recursos o servicios estratégicos en diferentes regiones del mundo, que no han obtenido los resultados esperados (una tabla resumen también se puede ver en el Apéndice 2.1).

Hamm et al. (2012) analizaron a 25 países post-comunistas entre los años 1990-2000. Encontraron que los programas masivos de privatización afectaron negativamente la capacidad del Estado, el crecimiento económico, y la protección de los derechos de propiedad. Se asume que la privatización masiva tuvo un efecto negativo en el crecimiento económico, principalmente debido al debilitamiento del Estado ya que éstos contribuían en esos países a estimular la economía.

Linz & Rakhovsky (2011), también estudiaron la variación en la eficiencia técnica de empresas privatizadas, pertenecientes a 11 diferentes tipos de industrias en Rusia. Sus resultados muestran que tan solo en algunas industrias, la propiedad privada estaría relacionada con una mayor eficiencia técnica, pero que esto no

ocurrió en todos los casos, concluyendo que tan solo la privatización como tal no es la que provoca que las industrias implementen las “mejores prácticas” en sus procesos productivos, y que se incremente así la eficiencia técnica.

También el conocido investigador de la economía rusa, Marshall Goldman (1997, p. 41), señaló en su trabajo sobre las privatizaciones rusas que: “*..la privatización de grandes empresas, y la urgencia con la cual esto fue implementado, resultaron en la mayor perversión*”. En su trabajo se resaltaba que la privatización de empresas importantes relacionadas sobre todo con sus recursos naturales estratégicos, terminaron en las manos de unos pocos bien conectados al gobierno, llegando entre tan solo 7 banqueros y hombres de negocios, a controlar el 50% de los activos rusos, de tal forma que la privatización de monopolios estatales llevaron a las empresas rusas a simplemente transformarse en monopolios privados; contrariamente a aquellos que pensaban que la privatización contribuiría a incrementar el bienestar social de la población.

Robert Jupe (2009), realizó un trabajo sobre la privatización de un servicio altamente estratégico como es el que prestaba la empresa ferroviaria del Reino Unido “Network Rail”. Los resultados muestran que la empresa subsiste tan solo gracias a los subsidios y garantías que le otorga el gobierno para sus préstamos. Más aún, los costos de funcionamiento de toda la red ferroviaria, tras la privatización, son más del 160% superiores. El “Transport Select Committee” sostiene que Network Rail no presenta ninguna de las disciplinas que caracterizarían al sector privado. La creación de la empresa se ha transformado en un mecanismo para traspasar enormes cantidades de dinero público a empresas privadas, costándole el hecho de mantener su estatus de empresa “privada” más de 931 millones de dólares anuales.

En el ámbito británico, Saal et al. (2007) realizaron también un estudio sobre el rendimiento económico y el crecimiento de la productividad de la empresa de agua y alcantarillado de Inglaterra y Gales, que fue privatizada en el año 1989. Los autores concluyen que a través del análisis del período 1985-2000 no se observa

un crecimiento significativo de la productividad en los años posteriores a la privatización, esto último a pesar que el cambio tecnológico si fue mayor.

Samuel Adams (2006) en su trabajo sobre los impactos de la privatización sobre el crecimiento económico y la desigualdad en los ingresos en África Subsahariana entre los años 1990-2001, llega a resultados muy interesantes. Si bien es cierto que la privatización habría contribuido a disminuir la desigualdad en los ingresos, uno de los resultados más importantes de esta investigación es que la privatización, en ese largo período, no impulsó el crecimiento económico de la región.

En América Latina existen también importantes procesos de privatización, como exponen Mannsberger & McBride (2007), quienes investigaron uno de los casos más sonados sobre el fracaso de las privatizaciones en México, país que en 1990 inicia la privatización de 18 entidades financieras de propiedad del Estado. Sus ventas generaron ingresos por más de 12,4 mil millones de dólares, los cuales representaron el 51% de los ingresos por privatizaciones entre los años 1989-1994. Un proceso muy mal financiado y realizado, ya que el pago fluyó a través de préstamos bancarios que se realizaron los banqueros a ellos mismos; la propiedad de los bancos fue a las manos de los principales grupos empresariales de México, y el poco control y regulación financiera, llevaron a una corrupción a gran escala. Para Noviembre de 1995 la cartera vencida de los bancos mexicanos había sobrepasado los 117 mil millones de dólares y para el año 2003 los costos del rescate bancario se calculaban en 105 mil millones de dólares, lo cual significaba el 16% del PIB de ese año. Esta fue una de las mayores transferencias de recursos ciudadanos hacia los propietarios de los bancos, sin olvidar la pésima calidad del servicio y el hecho de que los bancos no hayan conseguido colocar la liquidez que el sector privado requería para el desarrollo del país.

Otro sector muy estratégico y sensible para el bienestar social, como es la educación, fue estudiado por Torche (2005), quien analizó las reformas de

privatización de la educación chilena, y sugirió que la privatización de su educación estaría incrementando una desigualdad cualitativa debilitando a la educación pública, en donde aquellos que pueden pagar una educación privada tienen mayores logros y claras ventajas sobre aquellos que no lo pueden.

Sunil Tankha (2009) investigó en la economía más importante de América Latina (Brasil), el fracaso de la privatización de su industria energética y sugiere que estos comportamientos también parecen haber sido repetidos en otros servicios públicos estratégicos en el resto de países de la región, exponiendo las siguientes ideas: 1) los precios de las post-privatizaciones han subido consistentemente, aunque si los operadores privados son llamados a incrementar la eficiencia, los precios post-privatización deberían bajar, pero a pesar que algunos estudios pudieran sugerir que los precios hayan bajado, no hay que perder de vista que en varias de estas empresas privatizadas, los precios pre-privatización (antes de vender las empresas), incrementaron sustancialmente; 2) la privatización debería atraer capital privado de otros países, pero frecuentemente en los procesos Latinoamericanos son utilizados fondos públicos a través de préstamos o garantías, o en su defecto los recursos provienen de las mismas empresas privatizadas; 3) aunque la privatización pareciera incrementar la eficiencia y productividad, no existe claridad en el flujo de los supuestos beneficios, y que éstos sean traspasados a los gobiernos y a los consumidores; aunque la privatización en los países en desarrollo también podría ser un mecanismo para tratar con los problemas fiscales, difícilmente acompañada de sus conocidas reformas y ajustes estructurales podría llevar a un mayor crecimiento económico.

En este contexto Ashkeboussi & Tootoonchi (2007) realizaron una evaluación muy importante de los efectos de los procesos de privatización sobre las variables macroeconómicas más relevantes en todos los países de América Latina y el Caribe en la década de los noventa y principios del dos mil. Analizados los años 1990, 1993 y 1994, el promedio de desempleo en la región era del 6,2%. Si se comparan estos datos con el promedio de los años 1995-2002 que rodeaba el

8,3%, se puede ver que los programas de privatización incrementaron el desempleo, cuando éstos tuvieron su mayor fuerza. En lo que se refiere al crecimiento en los años 1990, 1993 y 1994, el PIB nominal tuvo un crecimiento promedio del 10,5%, (2,9% real)¹ en tanto que en el período 1995-2002 la tasa de crecimiento promedio nominal bajó a tan solo el 0,8% (2% real)². Ante el incremento del desempleo y los bajos niveles de crecimiento, los autores concluyen que los programas de privatización en América Latina han fracasado claramente en su tarea de promover el crecimiento y la eficiencia de toda la economía para el beneficio de los ciudadanos.

Dados los numerosos casos y problemas con las privatizaciones realizadas en América Latina, algunas reformas neoliberales aplicadas en esa región entre los años 1980 y 2000 han sido revertidas, sobre todo en países como Venezuela, Argentina, Bolivia y Ecuador (Stallings & Peres, 2011).

Se calcula que en la región Latinoamericana, tan solo entre los años 2006-2009 se han renacionalizado ya 39 mil millones de dólares, lo cual representa el 22% de lo privatizado en los años noventa en esa región y con una tendencia progresiva. Stallings & Peres (2011) observaron que después de la implementación de políticas neoliberales de desregulación financiera de los noventa, que le llevó a diversas crisis financieras, a partir del 2000 en la mayoría de países de la región se llevaron a cabo regulaciones en el sector financiero (impuestos al flujo de capitales, incremento de las reservas, mayor control financiero por el Estado, mayor transparencia, etc.). Adicionalmente el Estado reforzó su rol en la promoción del desarrollo económico. Según los autores, la implementación de estos cambios ha permitido que América Latina en general haya experimentado una reducción de la pobreza y un crecimiento satisfactorio³ en la última década, e incluso haya soportado mejor que algunos países industrializados la crisis financiera que surgió a partir del 2008-2009.

¹ Ajustado por la inflación

² Ajustado por la inflación

³ Crecimiento promedio del BIP entre el 2004-2008 del 5,3% , y tasa promedio de desempleo del 8,7%

Como se ha mencionado anteriormente, debido a que las evidencias empíricas no demuestran la supremacía de un tipo de propiedad sobre la otra (pública vs. privada); esto nos sugiere que el estudio exploratorio de variables organizacionales es necesario con el fin de poder identificar qué causas pueden llevar a obtener resultados negativos, sobre todo en recursos y servicios estratégicos, los cuales tienen un impacto muy notorio sobre sus usuarios y sin dejar de lado que también es importante profundizar en el estudio de otros tipos de privatización.

2.3 LA TEORÍA DE AGENCIA COMO MARCO TEÓRICO PARA EL ESTUDIO DE LA PRIVATIZACIÓN

Hemos analizado que la privatización significa un cambio de propiedad (de pública a privada), o el traspaso al sector privado de la administración o provisión de determinados servicios o bienes, razón por la cuál es prácticamente inevitable el pensar que esta transferencia de responsabilidades trae consigo efectos en las relaciones de agencia entre los nuevos principales (propietarios) y sus agentes (directivos).

Estas relaciones de agencia influyen sobre la estructura del gobierno corporativo, las metas, los incentivos, los mecanismos de control, las estrategias y la organización. Variables que sin duda tendrán su repercusión en la eficiencia de la empresa (Cuervo & Villalonga 2000) y por ende en el servicio concedido (privatizado). Por esta razón, diversos investigadores han utilizado la teoría de agencia como el marco teórico idóneo para explicar las diferentes soluciones y problemas de agencia que se dan bajo los dos tipos de propiedad (pública y privada) en el contexto de la privatización (Cuervo & Villalonga 2000; Cuevas-Rodríguez et al., 2007; Dharwadkar, 2000; Gámir, 1999; Hanousek et al., 2004; Macías, 2002; Martimort, 2006; Vickers & Yarrow, 1991; Welch & Molz, 1999; etc.)

En nuestro trabajo analizaremos justamente aspectos internos organizativos, que ayuden a explicar qué cambios relevantes provoca la privatización en la empresa. Por ello, también consideramos la teoría de agencia, como el marco teórico idóneo para estudiar los efectos que genera el cambio de la administración de un recurso o servicio estratégico del sector público al privado.

Se denomina problema de agencia a aquellas divergencias en metas y visiones de trabajo que se dan entre dos partes que están cooperando (Jensen & Meckling, 1976; Ross, 1973). Es así que la teoría de agencia se dirige al análisis de una relación omnipresente de agencia en la cual una de las partes, que es el principal, delega un trabajo a realizar a otra de las partes, que es el agente (Jensen & Meckling, 1976).

En esta relación de cooperación se puede presentar la situación de que los objetivos entre el principal y el agente difieren, o que para el principal es muy “difícil o costoso” el controlar si las actuaciones del agente representan apropiadamente sus intereses (Eisenhardt, 1989).

Teniendo en cuenta que este trabajo de investigación se centra en el estudio de la privatización (concesión de un servicio estratégico), resulta importante conceptualizar lo que la literatura científica contribuye sobre las relaciones de agencia, tanto dentro de una empresa privada, como con sus peculiaridades y diferencias cuando se trata de una organización sin fines de lucro (OSFL) o una institución pública.

2.4 LA TEORÍA DE AGENCIA EN LA EMPRESA PRIVADA

En lo que respecta al ámbito empresarial, la teoría de agencia se enfoca justamente en describir y resolver estos problemas de cooperación, pretendiendo que los directivos de las empresas (agentes) actúen respaldando los intereses de los accionistas (principales). Los accionistas intentarán maximizar sus beneficios y

el valor de la empresa, mientras que los directivos intentarán cumplir estrictamente con su labor de una forma que a ellos les produzca el menor coste posible. Se asume que los directivos, tanto de empresas privadas como del Estado, estarán más interesados en maximizar sus propios beneficios, que la utilidad de los propietarios de la organización para la cual trabajan (Coles et al., 2001).

La unidad de análisis de la teoría de agencia es el contrato, el cual regula la relación entre el principal y el agente, centrando así esta teoría su atención en la determinación del contrato más eficiente. Es así como adquiere gran interés el analizar en qué situaciones un contrato orientado al comportamiento (salario, posición, etc.) resultaría mejor o más óptimo orientarlo a los resultados (comisiones, acciones de la empresa, etc.). El potencial para el oportunismo por parte de los directivos hace necesario que las organizaciones diseñen contratos que limiten esa posibilidad. La teoría de agencia asevera que a través del uso de diversos mecanismos se pueden alinear los intereses entre los directivos y propietarios de las empresas y controlar así el comportamiento de los directivos. Así, por ejemplo, a través de los sistemas de incentivos creados por los propietarios se pueden alinear los objetivos de los directivos (agente) con los de la propiedad (principal). Junto con los sistemas de retribución que pueden estar basados en el rendimiento, la calidad de los sistemas de información que permitan el control, y la supervisión realizada por los consejos de administración sobre la actuación directiva, constituyen los principales mecanismos internos que pueden alinear los objetivos de los directivos con los de los propietarios. Además de estos mecanismos internos, la divergencia entre las metas y objetivos por parte de los directivos y los propietarios de la empresa se puede reducir a través de mecanismos externos, tales como el mercado laboral de directivos, el mercado de capital, o el control corporativo (Coles et al., 2001; Eisenhardt, 1989).

2.5 LA TEORÍA DE AGENCIA EN LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO (OSFL)

La literatura científica que estudia a las organizaciones sin fines de lucro (OSFL) relacionada con la teoría de agencia es prácticamente inexistente (Peterson, 2010). Aunque la teoría de agencia se encuentra muy desarrollada en lo que respecta a la empresa privada, su influencia sobre las OSFL se ha mantenido muy reducida. La principal razón para esto pudiera radicar en que la relación principal - agente se centra en contratos de compensación basados en los incentivos con el fin de alinear los objetivos entre los principales y los agentes. Para el correcto funcionamiento de estos contratos es importante que los objetivos fijados y el rendimiento sean claramente cuantificables y medibles, situación que en las OSFL es mucho más compleja (Helming et al., 2004).

Por otra parte, las instituciones o grupos de interés que financian a las OSFL, mantienen la exigencia de que dichas organizaciones cumplan con los objetivos para los cuáles los grupos de interés están aportando sus recursos. En este escenario se establece una clara relación de agencia, en donde los grupos de interés que aportan los recursos actuarán como principales intentando velar porque se cumplan los objetivos. Los directivos de las OSFL actuarán a su vez como agentes que tienen que ocuparse de cumplir con los objetivos fijados por los principales. Esta financiación proveniente de determinados grupos de interés es indispensable para que las OSFL puedan subsistir y prestar sus servicios, razón por la cual los directivos juegan un rol fundamental en conseguirlo y mantenerlo (Peterson, 2010).

Se plantea la percepción de que “*las ambiciones e ideas*” de los grupos de interés, sobre todo de aquellos que financian las OSFL, estarán representadas por su junta directiva, la cual a su vez será el instrumento para implementar un gobierno corporativo que la dirija lo más apegado posible a los objetivos fijados. En este

contexto, también muy poco se ha investigado sobre la gobernanza en las OSFL (Helming et al., 2004).

La literatura científica también ha mostrado evidencias de que las OSFL no siempre son ajenas al mercado y que el comportamiento de ciertas OSFL también se ha visto afectado por ciertos factores de competencia (Mahmoud & Yusif, 2012). Es decir, en ocasiones las OSFL tendrán que competir entre ellas para obtener recursos mostrando que son mejores que otras OSFL. Por ello, en lo que respecta a los directivos, Peterson (2010) asume que cuando un directivo de una OSFL no consiga la financiación requerida o ésta se vea reducida, esto seguramente conducirá a que el directivo sea removido de su cargo.

En relación a los directivos, también es interesante no dejar de lado la perspectiva de que cuando los gobiernos firman contratos con OSFL para la provisión de ciertos servicios, volviéndose constituyentes o grupos de interés muy poderosos para las organizaciones, éstas se puedan arriesgar a perder la posibilidad de seguir contratando a sus propios agentes con la autonomía necesaria para que se dediquen a cumplir la misión para la cual la organización originalmente fue fundada. Es decir, en este escenario las OSFL pueden transformarse en simples agentes proveedores de servicios del gobierno (Owen, 2000), razón por la cual las relaciones de agencia entre los diversos grupos de interés se vuelven tan importantes en una OSFL.

En este contexto Peterson (2010) afirma que la teoría de agencia no solo es importante en el estudio de las OSFL porque pueda ser capaz de *“..explicar y predecir decisiones y relaciones..”* sino también ciertas características como *“..cuando el entorno, las demandas de los grupos de interés, la misión y el desarrollo organizacional se vuelven complejas”*, y por lo tanto es *“..mucho más difícil cumplir con la financiación de la organización, el objetivo y las demandas”* planteadas hacia la organización. Para todas estas relaciones, constituye la teoría de agencia un marco teórico idóneo para su estudio.

También es importante mencionar que en lo que se refiere a los recursos humanos, a las OSFL les hace falta desarrollarse desde el punto de vista organizacional. Por ello, es necesario que estas organizaciones, para su mejor funcionamiento, puedan contratar, entrenar y finalmente mantener un suficiente nivel de “*conocimiento y talento*” de sus directivos. Las OSFL requieren personal que sepa manejarse en entornos complicados, lo que implica el conseguir financiación, cumplir objetivos y manejar a los grupos de interés (Peterson, 2010).

2.6 LA TEORÍA DE AGENCIA EN LA EMPRESA PÚBLICA

En las empresas propiedad del Estado la situación es diferente y más complicada que la descrita para la empresa privada dada la existencia de una doble relación de agencia. En esta relación, en el primer nivel, se tendría al público o ciudadanos en general en calidad de principales, quienes son los propietarios indirectos de las empresas estatales y de los recursos invertidos en ellas, y quienes han elegido a sus políticos (agentes) los cuales han sido contratados para velar por sus intereses. En un segundo nivel de relación de agencia, se encontrarían los políticos como principales, quienes se encargarán de controlar a sus agentes que en este caso serán los directivos de las empresas estatales (Cuevas–Rodríguez et al., 2008).

En este sentido, los políticos juegan un doble papel analizándolos desde una perspectiva de agencia. Tienen en un primer nivel el rol de agentes, por tener que rendir cuentas a los ciudadanos, pero además, en un segundo nivel toman el rol de principales, al ocuparse de supervisar el comportamiento de los directivos o gestores de las empresas públicas (Gámir, 1999; Peterson, 1993).

Es esta la razón por la cual los investigadores han centrado su atención en la problemática que se da en las organizaciones públicas, en donde al existir esta doble relación de agencia, las organizaciones públicas tienen que rendir cuentas a

diferentes constituyentes, o mejor expresado en términos técnicos organizacionales, se diría que las empresas públicas tienen que rendir cuentas a varios principales. Este aspecto ha sido igualmente señalado por Wilson (1989), quien justifica los bajos incentivos en agencias del gobierno al hecho de que no son meramente organizaciones directivas o administrativas, sino que también tienen que operar en un sistema político. A la posibilidad de objetivos contradictorios entre los diferentes principales (los ciudadanos), se suman los objetivos políticos, favoreciendo la existencia de divergencias, las cuales a su vez reducirán el poder que pueden tener los incentivos para monitorizar y alinear el comportamiento de los directivos hacia unas metas claras y definidas por los propietarios.

Esta situación puede visualizarse de mejor manera en las situaciones o conflictos de intereses que pueden enfrentar ciertas agencias gubernamentales las cuales formalmente deben rendir cuentas no solo al ejecutivo sino también a cortes, políticos, a medios de información, y los diversos grupos de interés organizados o mejor denominados como lobbies (Dixit, 1997).

2.7 MÉTODO DE PRIVATIZACIÓN Y CONCENTRACIÓN DE PROPIEDAD

Cuervo y Villalonga (2000) señalan que *“el método de privatización determina quién será el nuevo propietario de la empresa pública y cuál será el grado de interferencia política que queda después de la privatización”*.

En su trabajo argumentan que la teoría de agencia y la de elección pública entran en conflicto al momento de predecir el método de privatización. La teoría de agencia indica que una privatización interna (insiders), en donde directivos o empleados la compran, será más efectiva que la privatización externa (outsiders), debido a que se incrementa el hecho de que se alinean los intereses entre los nuevos propietarios y directivos (quienes son los mismos). La teoría de elección pública indica lo contrario, y esto es que debido a que las metas de las personas dentro de la compañía son más cercanas a la de los políticos, particularmente en

lo que respecta al empleo y a la inversión. Por esta razón, los autores se alinean con el argumento de que una privatización desde afuera llevará a un mayor incremento del rendimiento que la privatización desde dentro.

Un estudio sobre privatización de comercios en Rusia, analiza las diferencias entre las privatizaciones y la repartición de la propiedad. Una de las posibles interpretaciones a los resultados de esta investigación es que los comercios privatizados y controlados exclusivamente por los mismos trabajadores (insiders) serán menos probables a ser reestructurados y a iniciar cambios estratégicos fundamentales simplemente debido a que los costes de los esfuerzos de reestructuración son demasiado altos para los trabajadores. Esto quiere decir que ellos preferirán continuar con sus viejos hábitos de trabajo a menos que sean forzados a cambiarlos por sus nuevos propietarios (Barberies et al., 1996).

Adicionalmente autores sugieren que una mayor concentración de propiedad no es siempre lo que lleva a mejorar el rendimiento de una empresa (Demsetz & Lehn, 1985).

En este contexto Cuervo y Villalonga (2000) proponen que *“las metas de las empresas privatizadas y los esquemas de incentivos llevan a un mayor incremento del rendimiento cuando existe un nivel intermedio de concentración de propiedad, bajo dominio de pocos accionistas, y cuando el consejo de administración realiza bien su labor de control”*. Los autores sugieren que en un proceso de privatización al haber una alta concentración de propiedad otorgado a un determinado grupo de interés, éste pudiera perseguir objetivos privados (Ej.: nacionalistas, financieros, tecnológicos, etc.), más que ejercer presión sobre los agentes (directivos) para que éstos incrementen el valor de la empresa.

Lo expuesto nos llevaría a señalar que, el tipo de derechos adquiridos, el grado de concentración en la distribución de los derechos de propiedad, y a quien se les otorgan los derechos, juegan un papel importante al momento de llevar a cabo la

privatización de un recurso o servicio estratégico. Es así que una alta concentración de derechos en los que reciben la concesión, o el método de privatización aplicado, también podrían desde el principio limitar los resultados de la privatización, ya que los nuevos propietarios no cambiarían sus hábitos y objetivos, reduciendo esto la posibilidad de mejorar el rendimiento y la efectividad del servicio privatizado. En este contexto, procedemos a establecer la siguiente cuestión:

Cuestión 1: *¿Cómo influye el método de privatización utilizado (concesión de un servicio) en el resultado de la privatización? ¿Produce la concesión de un servicio estratégico cambios en los antiguos objetivos y formas de trabajo, que estén dirigidos a incrementar la efectividad del servicio privatizado?*

2.8 LOS OBJETIVOS DE LOS PRINCIPALES (POLÍTICOS) AFECTAN EL BIENESTAR SOCIAL

Como habíamos mencionado antes, una empresa pública tendrá que rendir cuentas a diversos grupos de interés entre los cuales estarán también políticos (Ejemplo: un Ministro), que a su vez tendrá que desempeñar y maximizar sus funciones distribuyendo su tiempo y objetivos a través de pesos específicos. Sus acciones serán un resultado de estos pesos, los cuales estarán conformados por su agenda personal y el bienestar social. Justamente esta agenda personal es la que puede llevar consigo una variedad de elementos que influirán sus objetivos, tales como favores a determinados grupos de interés, salarios más altos o bajos para determinadas empresas o sectores, etc. Lo determinante es que los objetivos que establezcan los políticos para las empresas de propiedad del gobierno no tendrán en todos los casos que ver con el incremento de la eficiencia sino que podrán ser objetivos políticos que les lleven a mantener sus cargos y a incrementar los votos mejorando así su carrera política (Buchanan, 1972; Niskanen, 1971; Shapiro & Willig, 1990).

Estos posibles comportamientos oportunistas podrían neutralizarse a través de la privatización. Debido a la eliminación de los conflictos de intereses de los políticos como principales y agentes a la vez, la empresa privatizada bajo su nueva estructura supone la realización de un cambio en los objetivos de los directivos y dueños de la empresa, lo que se reflejaría en la intención de maximizar sus beneficios, reduciendo a su vez consideraciones sociales.

Vickers & Yarrow (1991) nos plantean en este sentido algunas ideas. Por un lado, los beneficios son un componente del bienestar social, aunque se tiene que tomar en cuenta que pueden existir efectos negativos sobre el bienestar social provenientes de las actividades de la empresa privatizada. Los efectos negativos podrían, por ejemplo, verse reflejados en los excedentes de los consumidores que son afectados ante una subida de precios. Si una empresa privatizada tiene demasiado poder de mercado, puede simplemente dedicarse a maximizar sus beneficios, perjudicando el bienestar de los consumidores (empeora la eficiencia asignativa). Es muy importante señalar que el bienestar social y los objetivos de maximizar los beneficios por parte de los que toman las decisiones en el sector privado divergen. Pero de todas maneras, se asume que en condiciones de mercados competitivos y en la ausencia de otras distorsiones de mercado, los efectos negativos serán pequeños. Las empresas privatizadas, sólo acompañadas de la suficiente regulación y/o competencia, conseguirían que los beneficios también alcancen a los consumidores, incrementando el bienestar social. Sólo de esta manera el beneficio y el bienestar social estarán alineados. En este sentido, el privatizar (conceder la prestación de un servicio a la propiedad privada) probablemente tendrá ventajas sobre la propiedad pública. Más aún si el político que controla las empresas del Estado tiende a perseguir de sobremanera objetivos de su propia agenda (objetivos políticos) y descuidar el bienestar social.

Por otro lado, es muy positivo no olvidar totalmente otro punto de vista, y esto es que si la propiedad pública consigue limitar las agendas privadas perseguidas por sus políticos y directivos, podría alcanzar una ventaja sobre la propiedad privada.

Aunque esto se podría conseguir sólo en un sistema y entorno político transparente y muy funcional (Vickers & Yarrow, 1991), en donde una empresa pública libre de agendas privadas de sus principales y agentes, pueda perseguir únicamente el objetivo del bienestar social.

De todas formas, por el hecho de que justamente en los países en vías de desarrollo los entornos políticos suelen ser muy complejos, y en algunos casos inestables y no funcionales, la privatización podría justamente limitar las agendas privadas de políticos y agentes, produciendo un cambio de objetivos, una mayor efectividad en las organizaciones e incrementando el bienestar social. En base a esto procedemos a formular la siguiente cuestión de investigación:

Cuestión 2: *¿Cómo la privatización (concesión) de un servicio estratégico a una OSFL limita las agendas privadas perseguidas por los agentes y produce un cambio de objetivos?*

2.9 SISTEMAS DE INCENTIVOS Y COMPENSACIÓN EN ORGANIZACIONES PÚBLICAS Y ORGANIZACIONES PRIVADAS SIN FINES DE LUCRO (OSFL)

Como pudimos analizar anteriormente, la teoría de agencia argumenta que la relación principal – agente estará marcada por una divergencia entre los objetivos de las dos partes. Dichos objetivos según esta teoría pueden alinearse con la ayuda del diseño de los contratos más eficientes, lo cuáles justamente regulan esta relación principal – agente. Como hemos señalado anteriormente, la compensación juega un componente primordial en estos contratos y los incentivos que se puedan fijar en ellos, ya que éstos pueden premiar unos resultados que estén alineados con los objetivos de los principales. Aunque para que los incentivos tengan poder, debe ser posible también el cuantificar y medir los objetivos fijados.

Atendiendo a lo ya explicado, parece que uno de los principales problemas al que están sometidas las empresas propiedad del gobierno, es la falta de claridad respecto a las metas perseguidas, entremezclándose los objetivos tanto políticos como financieros. Muy diferente son las relaciones que se dan en una empresa privada en donde los intereses y metas de los propietarios son claras y se supeditan a incrementar el valor de la empresa (Cuervo, 1997).

Además, los resultados que obtienen las empresas del gobierno a menudo son más difíciles de medir o cuantificar. Esto se debe a que los bienes y servicios, que por lo general proveen dichas empresas, no tienen productos o servicios sustitutos, dificultando este hecho la posibilidad de utilizar medidas de competencia o de referencia, y de diseñar los incentivos en base a ellas. Si a esto se añade una realidad de objetivos políticos diversos, podemos entender el escaso poder de los incentivos en empresas públicas. Lo contrario ocurriría en empresas privadas en donde los objetivos financieros están organizados por medidas contables o por medidas de mercado, como los precios de las acciones (Cuervo & Villalonga, 2000).

Los objetivos en las organizaciones privadas sin fines de lucro también son complejos y difíciles de cuantificar. No solo es el hecho de que el carácter social relacionado con los servicios que proveen haga complicado el establecer medidas de rendimiento, sino también que su ideología *“rechaza”* el acoplarse a *“valores y prácticas”* comerciales (Helming et al., 2004).

Algunos autores han advertido el hecho de que en empresas privadas, sobre todo de gran tamaño, también los incentivos puedan perder su poder y efecto (Dixit, 1997). Una gran empresa privada puede desarrollar diversas tareas y funciones, lo cual complica la exactitud en la que se puedan observar e interpretar los resultados. En el punto en el que se aíslen o separen las diferentes tareas o funciones, en aquellas cuyo resultado constituye un indicador más fiable, y en

aquellas que no, los incentivos de tareas con una mayor facilidad de medición tendrán un mayor poder e impacto (Holmström, 1989; Williamson, 1985).

De cualquier forma, resultaría más fácil para una empresa privada que para una empresa pública el realizar una conexión adecuada entre los incentivos y los diversos sistemas de control con el fin de supervisar de la mejor manera el comportamiento de sus directivos. Partiendo de esto, un punto de vista comúnmente aceptado, es que los propietarios de empresas privadas poseen contratos con incentivos más fuertes que los ofrecidos en empresas gubernamentales (Barberis et al., 1996; Cuervo & Villalonga, 2000). Esta realidad explica por qué los incentivos en las empresas públicas se relacionan casi exclusivamente con categorías de trabajo pre-establecidas, y participaciones en sindicatos, siendo la posibilidad de una promoción de los empleados, el principal incentivo (Haskel & Sanchis, 1995).

Evidentemente, esta dificultad para diseñar incentivos poderosos en la empresa pública está estrechamente relacionada con el doble problema de agencia, descrito en el apartado anterior.

Dixit, (1997) describe también la importancia de este problema de agencia en las empresas estatales, denominándolo la burocracia de los gobiernos, en donde las empresas estatales tienen que responder ante múltiples principales. En su modelo de agencia desarrollado, se muestra cómo la interacción a través de algunos principales resulta en una pérdida del poder de los incentivos.

Su investigación describe mediante la ayuda de fórmulas, el incremento de la aversión al riesgo por parte de los agentes, lo cual lleva a debilitar los incentivos en una agencia común. En concreto, en empresas públicas esto se puede reflejar en la divergencia entre los diferentes objetivos del gran número de principales (ciudadanos), lo cual debilita el poder de los incentivos. Al no poder ponerse de acuerdo todos los principales, en determinados casos, no tan solo dejarán de proveer de incentivos extra, sino que dejarán al agente que siga su propia

motivación. El problema consiste también en que si cada principal intenta beneficiarse negociando con el agente y ofreciéndole determinadas seguridades por resultados en tareas que no son de primordial interés para otros principales, se producirán costes. Los costes de esto, se refleja en el menor esfuerzo que se realizará en otras dimensiones que pueden ser de interés para otros principales, por lo que los incentivos serán débiles en todas partes.

Este interesante modelo propuesto por Dixit (1997) plantea como solución la necesidad de un reglamento, constitución o proceso que le provea a cada agencia de gobierno una clara misión, y que realice una propia selección de agentes, quienes se dediquen exclusivamente a dicha misión, lo que obviaría la necesidad de incentivos, pero para lo cual se determina la necesidad de un sistema político funcional.

En lo que se refiere a los sistemas de compensación, de manera general podemos mencionar tres clases: (1) sistemas basados en el individuo, donde son importantes las características personales del empleado, como su formación académica, su experiencia profesional, etc.; (2) sistemas basados en la función, donde juegan el papel fundamental los “deberes y responsabilidades” del empleado. Sobre todo en este tipo de compensación resaltan las organizaciones con estructuras muy jerárquicas; y (3) sistemas basados en el rendimiento; en donde se fijan metas cuantificables al empleado y se define un salario variable que depende de la evaluación de su rendimiento (Brandl & Güttel, 2007).

En las OSFL el impacto y desarrollo que tienen los sistemas de compensación y los incentivos es muy interesante. Por un lado las OSFL como su nombre lo dice, no persiguen un beneficio, razón por la cual se asume que la principal motivación para sus empleados y directivos tampoco es monetaria sino que tiene un carácter más social, sin descuidar el hecho de que no todos los que trabajan en estas organizaciones son voluntarios y muchos tienen que ser compensados por su trabajo. Por otro lado las OSFL (incluso más que las organizaciones con fines de

lucro) tienen que rendir cuentas de sus políticas de compensación e incentivos a los diversos grupos de interés (aquellos que las financian), los cuales esperan que dichas políticas también estén alineadas con los objetivos que persigue la organización, es decir no se espera que sus empleados o directivos estén en la organización para lucrarse de ella, sino que se espera que sus empleados mantengan primordialmente motivaciones no monetarias (Brandl et al., 2006).

De cualquier forma, estudios han demostrado que los empleados y directivos de OSFL reciben una compensación más baja que sus similares en organizaciones con fines de lucro (Brandl et al., 2006; Handy & Katz, 1998).

Desde la perspectiva de la teoría de agencia Handy & Katz (1998) sugieren que la asimetría de la información presente en algunas áreas de las OSFL y el problema principal – agente presente en dichas organizaciones, se soluciona justamente a través de sus bajos sistemas de compensación. Esta política resultaría ser “exitosa” debido a que generaría “confianza” prácticamente a través de una “positiva auto-selección” del personal directivo, puesto que el hecho de que un directivo esté dispuesto a trabajar por una baja compensación, lo haría digno de confianza. La crítica de que las bajas compensaciones podrían conducir a que solo se postulen directivos con deficientes habilidades o competencias, lo rebaten los autores sugiriendo que las bajas compensaciones presentes en las OSFL, debido a su fin social, no deterioran la imagen del directivo si se lo compara con compensaciones bajas en organizaciones con fines de lucro, donde un bajo salario definitivamente deteriora considerablemente la posición social del directivo.

Adicionalmente, los resultados del trabajo empírico realizado por Brandl et al. (2006) resultan muy interesantes, puesto que muestran que los sistemas de compensación e incentivos basados en características de rendimiento, los cuales son usuales en las organizaciones con fines de lucro, “son rechazados” por las OSFL. Los sistemas de compensación presentes en las OSFL están más bien

basados en las características individuales (edad, nivel de educación, etc.) y las funciones (jerarquía dentro de la organización).

Pese a lo mencionado anteriormente, en la literatura científica se reconoce que han incrementado el número de las OSFL que han introducido sistemas de compensación según el rendimiento (pay-for-performance), en el intento de integrar técnicas de gestión de organizaciones con fines de lucro a las cuáles se les atribuye mayor eficacia (Theuvsen, 2004).

Un estudio empírico realizado por Brandl & Güttel (2007) sugiere que los factores que influirían en que las OSFL puedan establecer sistemas de compensación basados en el rendimiento son los siguientes: (1) el nivel de percepción de competencia con otras organizaciones por conseguir recursos para la provisión del servicio; (2) el grado de libertad que se tenga en la formulación de los objetivos estratégicos de la organización; (3) la capacidad de transformar esos objetivos estratégicos en metas que sean individualmente cuantificables; (4) la presencia de avanzados instrumentos y técnicas de gestión; (5) los valores y la cultura de la organización. A pesar de esto, no existen evidencias empíricas concluyentes sobre los resultados que tienen los sistemas de compensación según el rendimiento (pay-for-performance) en las OSFL.

Finalmente un estudio realizado por Theuvsen (2004) concluye que desde el punto de vista de la mayoría de teorías que han prevalecido en el estudio de esta temática, como son las teorías de gestión, la económica, y la psicología; el éxito en la implementación de los sistemas de compensación basados en el rendimiento (pay-for-performance) dependería de ciertos requisitos que las OSFL simplemente no parecen cumplir. Debido a esto parecería ser que la adopción de éstas prácticas podría tener que ver más bien con el pretender alcanzar un cierto grado de legitimidad adoptando prácticas neoliberales ya institucionalizadas que aseguran ser exitosas en organizaciones privadas con fines de lucro. Replicar y llevar a cabo estas prácticas ya institucionalizadas que son aparentemente más

eficaces, les permitirían a las OSFL mejorar su imagen, tener mayor legitimidad frente a los donantes y obtener acceso a recursos.

En definitiva, se asume que la privatización eliminaría la doble relación de agencia en organizaciones privadas. A través de la privatización los agentes ya no tienen que rendir cuentas a múltiples principales con diversos objetivos, con lo cual se espera que en el caso de las empresas privadas los incentivos ganen poder. Esta posibilidad de cambio en los incentivos, alinearán los objetivos del principal con los del agente, estableciendo metas claras y objetivos financieros, e incrementando el rendimiento organizacional en organizaciones privadas con fines de lucro.

Ahora, a diferencia de esto, parece que la privatización de servicios estratégicos y su concesión a organizaciones privadas sin fines de lucro, no permitiría que los incentivos económicos ganasen poder; no solo por su dificultad de medir el rendimiento (algo similar a las instituciones estatales), sino que las compensaciones e incentivos basados en el desempeño o el rendimiento son rechazados por las OSFL. En este contexto es necesario investigar cuáles son los cambios que cabe esperar en los sistemas de incentivos, y cuáles son los más adecuados en las OSFL. Esto nos llevaría a formular las siguientes cuestiones de investigación:

Cuestión 3: *¿Cómo influye la privatización (concesión) de un servicio estratégico a una OSFL en los sistemas de incentivos y compensación?*

Cuestión 4: *Tras la privatización (concesión) de un servicio estratégico, ¿cómo alinean los propietarios sus objetivos con los de los directivos?*

2.10 MECANISMOS DE CONTROL EN ORGANIZACIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS

Se entiende por control organizacional todos aquellos procesos que alinean los intereses de los empleadores con todas las acciones que llevan a cabo sus empleados (Tat Wai Yu & To Wai Ming, 2008). El control organizacional es visto por algunos desde un punto de vista muy crítico por ser entendido como una forma de poder que tiene un carácter “*restrictivo y negativo*” y donde los individuos (empleados) sienten un tipo de dominación coercitiva. Autores sugieren que el control organizacional debe ser más estudiado y entendido sobre todo en organizaciones donde a pesar de existirlo, se encuentran también empleados que se sienten “*habilitados, facultados, motivados y libres*”, replicando este hecho, la perspectiva negativa del control organizacional (Seeck & Kantola, 2009).

Como se ha señalado anteriormente, el primer enfoque de la teoría de agencia es resolver el conflicto de los diferentes objetivos entre el principal y el agente, para lo cual es indispensable el manejar adecuadamente los incentivos y el control. La teoría de agencia menciona utilizar los contratos dirigidos a los resultados y al comportamiento de acuerdo al grado de control que se pueda ejercer y a la facilidad de medir los resultados. Por tanto, la teoría de agencia resulta un marco teórico idóneo para entender la relación principal – agente entre una organización y sus empleados (Eisenhardt, 1989) en donde los mecanismos de control e incentivos juegan un rol muy importante.

Según Mayston (1993), la teoría de agencia es también el modelo económico más acertado para obtener las mejores perspectivas en las relaciones de rendición de cuentas. En lo que se refiere a la rendición de cuentas, por un lado con el fin de poder controlar al agente, el principal tendrá que incurrir en costos para obtener información, procesarla y poder monitorear el comportamiento del agente. Asimismo el agente pretenderá incurrir en costos con información que permita demostrarle al principal que su contratación es acertada y maximizar así también

sus beneficios. La suma de estos costos reduce el beneficio en los activos del principal y por lo tanto también su bienestar (Mayston, 1993). Por ello, que la teoría de agencia resalta lo importante que constituye tanto el control como los incentivos en una organización.

Si se habla de control, tampoco hay que dejar de lado los costos de las auditorías (Mayston, 1993). Las auditorías son llevadas a cabo tanto en organizaciones públicas como privadas. El instituto de auditores internos (IIA) de Estados Unidos define a la auditoría interna como *“..una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consulta, concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de una organización. Ayuda a una organización a cumplir sus objetivos aportando un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia de los procesos de gestión de riesgos, control y gobierno”* (IIA, 2015).

Las auditorías en general desde el punto de vista de los principales, tienen la finalidad de comprobar la información que los directivos han generado y ampliarla o corregirla de ser necesario, para demostrar imparcialmente al principal, los buenos procedimientos de sus directivos. Es decir, siempre que se habla de rendición de cuentas, es necesario considerar que su fortalecimiento o incremento, estará asociado con costos que también debilitan económicamente los beneficios del principal, razón por la cual el principal tiene que saber juzgar el nivel de rendición de cuentas que requiere, que será el que menos afecte su bienestar (Mayston, 1993).

Normalmente el control se ejerce a través de reglas que son específicas y están directamente asociadas con el rendimiento que se espera de los individuos dentro de la organización. Esto implica que, con el fin de ejercer este control eficazmente, la organización evalúe su capacidad de poder medir cada resultado o cada comportamiento de los individuos, lo que conlleva a que la organización establezca un mecanismo de control determinado (Ouchi, 1979).

En el ámbito de la dirección de recursos humanos encontramos tres métodos de control ampliamente conocidos y que los analizamos a continuación: (1) el control de salida (output control); (2) el control de entrada (input control) y; (3) el control del comportamiento (behavior control) (Tat Wai Yu & To Wai Ming, 2008).

El control por resultados, o también denominado control de salida (output control), consiste en una evaluación, que por lo menos teóricamente podría parecer muy eficiente. En el caso ideal, el mercado (sin distorsiones) provee toda la información necesaria para tomar una decisión correcta sobre la retribución. Se conocen todos los costos, y al empleado se le puede pagar de acuerdo a su contribución. Con esto el empleado que ha producido menos, ganará un poco menos y aquel que se ha esforzado o tiene competencias que le hacen producir más, ganará más. En este escenario todos los empleados ganarán justamente y exactamente en la misma proporción en la que han contribuido con su trabajo (Ouchi, 1979).

Cabe subrayar que el control por resultados se diferencia del control del comportamiento (sin que sean substitutos el uno del otro) en que no refleja sus objetivos en procesos y reglas estandarizadas. Es decir, el rendimiento para el control de salida, se mide a través de los resultados alcanzados, para los cuales los directivos fijarán metas o indicadores cuantificables que los empleados tienen que alcanzar. Estos pueden estar representados por ingresos por ventas, número de bienes a producir diariamente, etc. (Tat Wai Yu & To Wai Ming, 2008; Wheelen & Hunger, 2007). En este escenario también los empleados (subordinados) obtienen un mayor grado de flexibilidad y un incentivo y responsabilidad para que con su propio criterio también aporten formas de llegar a obtener los resultados esperados que benefician a la organización (Tat Wai Yu & To Wai Ming, 2008).

Por otro lado, también tenemos el llamado control de entrada (input control). Este tipo de control especifica al momento de la selección y capacitación de los individuos ciertas condiciones que afectarán su rendimiento. Estos recursos que estarán a disposición de la organización a través de sus potenciales empleados,

pueden estar representados por habilidades, destrezas, conocimientos, valores, motivaciones, etc. El control de entrada, que puede estar reflejado en los años de experiencia profesional, de formación académica, en el compromiso o valores de una persona; representa un potente filtro para las organizaciones. Con una mejor calidad de empleados, las organizaciones incrementan la probabilidad de obtener un mejor rendimiento y reducen la intensidad de desviaciones en el rendimiento esperado. Más aún es necesario poner especial énfasis en este tipo de control cuando las posibilidades de supervisión son limitadas o los resultados difícilmente cuantificables (Tat Wai Yu & To Wai Ming, 2008; Wheelen & Hunger, 2007).

Finalmente, para el control del comportamiento (behavior control), en un marco de mecanismo de control burocrático, éste está orientado a una “*..vigilancia y dirección de subordinados por medio de sus superiores*” (Ouchi, 1979). Las reglas a seguir en este caso están justamente compuestas por: las tareas asignadas que tienen que ser terminadas, por los estándares a cumplir y por todos los procedimientos a tomar en cuenta con el fin de poder obtener los resultados esperados. Siempre los resultados y el cumplimiento de las reglas son evaluados por el superior al cual se le ha asignado la tarea y conoce perfectamente el trabajo y sus “*relaciones de causa – efecto*” (Ouchi, 1979; Tat Wai Yu & To Wai Ming, 2008; Wheelen & Hunger, 2007).

El control del comportamiento es utilizado también como una herramienta para mejorar las metas u objetivos, partiendo de la premisa de que los directivos están en la capacidad de mejorarlos y sus subordinados de alcanzarlos (Tat Wai Yu & To Wai Ming, 2008). Es importante tomar en cuenta que las reglas pueden tener más bien una forma de medición cualitativa que cuantitativa, lo que justamente conduciría a que los “*costos de administración*” se vean incrementados (Ouchi, 1979). Por esta razón, las desventajas de este mecanismo de control vendrían a ser los costos de supervisión y que “*el grado de estandarización del trabajo, podría conducir a un comportamiento rígido y cauteloso*” (Tat Wai Yu & To Wai Ming, 2008).

2.10.1 Particularidades para el Control en el Sector Público y las Organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL)

Es muy importante mencionar que sobre todo organizaciones del sector público de servicios y organizaciones de tecnologías que crecen rápidamente, poseen grandes dificultades tanto para establecer y medir los resultados (outputs), como para evaluar los comportamientos (behaviors) y procesos específicos, que caracterizan este tipo de organizaciones (Ouchi, 1979).

Lo mencionado anteriormente significa también que los mayores problemas se dan en las actividades relacionadas con el servicio debido a que sus sistemas contables presentarán otras exigencias y difieren de la industria de la manufactura, donde los procesos suelen ser más homogéneos y por ende son más fáciles de cuantificar. Organizaciones que ofrecen servicios públicos que involucran “mano de obra intensiva” con frecuencia se encuentra con la limitación de que no existe una relación exacta entre los recursos invertidos y los servicios o productos ofrecidos. Esto dificulta el medirlos, ya que por ejemplo la calidad del servicio ofrecido lleva una naturaleza cualitativa que difícilmente se la puede reflejar en los sistemas contables de control. Por esta razón la medición de este rendimiento tendría que involucrar indicadores cualitativos y no monetarios (Evans & Bellamy, 1995).

A este tipo de organizaciones, se les abre la oportunidad de utilizar otras formas de control más informales como son el mecanismo de control de clan o cultural. El mecanismo de control de clan puede estar constituido por estructuras sociales informales dentro de la organización que pueden ser utilizadas adicionalmente para su control. En otras palabras *“..una vez que el gerente sabe que ellos (sus empleados) están intentando alcanzar los objetivos correctos, él (el gerente) puede eliminar diversas formas costosas de auditoría y vigilancia”* (Ouchi, 1979). Éste resulta ser un mecanismo de control ideal cuando se presentan dificultades para medir salidas (outputs) y un bajo conocimiento de los procesos debido al alto grado de interacción que se da entre los individuos, lo cual es muy usual en ramas

altamente profesionalizadas y de servicios. Este tipo de control es un mecanismo muy interesante que persigue el objetivo de alinear a los empleados con un estandarizado y amplio “*sistema de valores*” pertenecientes a la organización. Este mecanismo puede ser utilizado incluso en conjunto con otro mecanismo (puede verse como un mecanismo complementario), y justamente se vuelve un instrumento poderoso de control cuando se ha detectado que los otros mecanismos formales orientados al comportamiento o a los resultados tienen menos influencia sobre el comportamiento de los empleados (Modell, 1996).

Ouchi (1979), ha ilustrado claramente este tipo de control por medio de un ejemplo en los hospitales, dentro de los cuales el auditar y controlar el rendimiento de sus empleados sería no solo costoso sino también muy frustrante; y el medir tan solo el rendimiento de tareas asignadas sería algo “*ambiguo*”. La peculiaridad está en que los trabajadores de la salud suelen trabajar en equipos que interactúan, por lo cual, el evaluar la contribución de cada empleado también sería prácticamente imposible. En estos casos, el autor ha observado que los futuros doctores y enfermeras que se encuentran formándose dentro de la organización que ofrece un servicio, durante su formación también atraviesan un largo proceso de “*socialización*” en donde no solo son adiestrados en sus competencias sino también en sus “*valores y adoctrinamiento*” lo cual conduciría a que al momento de terminar su formación, no solo estén formados técnicamente en su materia, sino también “*con respecto a la integridad o la pureza de sus valores*” (Ouchi, 1979).

De todas formas, actualmente el interés de introducir conceptos de control de gestión en empresas públicas se basa en el concepto de la “*nueva gestión pública*” que pretende transformar a las burocráticas instituciones públicas, en instituciones emprendedoras. De cualquier forma, los intentos de introducir soluciones del sector privado en el sector público, han encontrado sobre todo cuatro limitaciones: (1) El sistema de presupuestos del sector público hace que las instituciones no se enfoquen en los resultados alcanzados sino tan solo en la

cantidad de recursos invertidos. (2) Existe una dificultad de establecer objetivos cuantificables en instituciones públicas. (3) La presencia de sistemas de información deficientes en instituciones públicas. (4) Una compleja relación y formas de interactuar entre las instituciones públicas, lo que hace difícil el establecer resultados de todo el régimen y/o de cada institución por separado (Dyczkowski & Dyczkowska, 2014).

En un estudio empírico realizado en Polonia, se analizó la introducción de conceptos de *“control de gestión”* y *“auditoría interna”* en el sector público. Al estudiar varias instituciones públicas, los autores encontraron evidencias interesantes: (1) *“La eficacia de la información de gestión que fluye en las instituciones públicas es influenciada positivamente por una organización formal del control de gestión”* y (2) *“La extensa aplicación de herramientas informáticas (IT tools) estimula la eficacia del flujo de la información de gestión en las instituciones públicas”* (Dyczkowski & Dyczkowska, 2014).

Los sistemas de control constituyen la herramienta fundamental mediante la cual los directivos intentan alinear el rendimiento de sus empleados con los objetivos que persigue la organización (Cardinal et al., 2004). De cualquier forma Cardinal et al. (2004) argumentan que la mayoría de las investigaciones se han centrado en *“..resaltar el crítico vínculo entre el diseño eficaz de los controles y el entorno de trabajo de la organización”*. Pero los estudios han ignorado los orígenes y sobre todo la evolución de los diferentes elementos que componen los sistemas de control.

Ahora, en lo relacionado a las OSFL, como pudimos ver, el control orientado a los resultados requiere de indicadores específicos que seguramente para las OSFL son también bastante complicados de establecer. Por otro lado el control del comportamiento pudimos ver que está asociado con el incremento de los costos de supervisión. En relación a esta temática, encontramos también en la literatura científica argumentaciones de que las OSFL no ven con agrado las políticas de

contabilidad y auditoría (Helming et al., 2004) lo que produciría también una pérdida del poder de los incentivos y dificultaría su control. De todas formas el hecho de que las OSFL han crecido en *“tamaño y alcance”* ha producido que incrementen también las exigencias hacia éstas sobre mejoras en su rendición de cuentas (Abraham, 2007).

Es importante resaltar que las prácticas de contabilidad en las empresas privadas con fines de lucro, han sido ampliamente estudiadas en la literatura económica, sobre todo por su repercusión directa sobre la remuneración directiva. Sin embargo, no se ha podido concluir que en las OSFL las prácticas de contabilidad y auditoría, como herramientas de control, tengan una influencia directa sobre las remuneraciones y los incentivos. A pesar de esto, estas herramientas de control, sí deberían influenciar las relaciones que mantienen las OSFL con los donantes y aquellos que otorgan los recursos que les permiten continuar prestando sus servicios, pudiendo ser aquellos que las financian tanto entidades públicas como privadas (Helming et al., 2004). En otras palabras, aquellos que a través de recursos han permitido su funcionamiento, tienen el derecho a *“sistemas eficaces de rendición de cuentas”* (Abraham, 2007).

En este contexto Abraham (2007) argumenta que: *“..las expectativas de rendición de cuentas amplían el control de gestión en las áreas de planificación y presupuesto, recaudación de fondos, la asignación de recursos, el mantenimiento de registros, el seguimiento y la evaluación, presentación de informes y auditoría”*. Estos controles son esenciales dada *“..la singular cultura y misión de las OSFL..”* (Abraham, 2007).

Un estudio realizado por Murtaza (2011) concluye que la rendición de cuentas de las organizaciones no gubernamentales (ONG) es muy débil en las comunidades y más fuerte hacia aquellos que proveen los recursos. Adicionalmente los procesos de evaluación de sus programas son muy deficientes (falta de *“..rigor, calidad, objetividad..”*, etc.). Finalmente sostiene que es necesario el *“..fortalecimiento de la*

rendición de cuentas de las ONG hacia las comunidades a través de programas coordinados de acreditación, dirigidos por los órganos de coordinación de las ONG, con el apoyo activo de los donantes, los gobiernos nacionales y otras partes interesadas”.

Aunque se pudiera pensar que debido a su naturaleza (no persiguen fines de lucro) la confianza podría reemplazar al control en una OSFL, esto no resulta acertado en todos los casos.

En este contexto Gibelman & Gelman (2001) realizaron un análisis en diversos países sobre organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro que cometieron delitos en diferentes ámbitos (fraudes, falsificación de documentos, robo, malversación de fondos, desaparición de donaciones, etc.). En su estudio detectaron un grave problema de gobernanza en las OSFL, ya que la mayoría de los delitos se originaban por “..*la falta de una apropiada supervisión y la falta de instituir o mantener mecanismos de rendición de cuentas..*”, situaciones que fueron aprovechadas para el oportunismo y el abuso. Por esta razón, la mayor parte de la responsabilidad recaía sobre la junta directiva, ya que en un gran número de los casos, estaban involucrados en los delitos el gerente general (CEO) o el gerente financiero (CFO) (Gibelman & Gelman, 2001).

Los problemas suscitados con algunas organizaciones no gubernamentales, como los anteriormente citados, conllevan a que exista mayor presión sobre estas organizaciones, con el fin de que incrementen su rendición de cuentas y transparencia.

Precisamente, estos mayores requerimientos de control parecen sobre todo estar fundamentados en tres razones: (1) Se les atribuye a las organizaciones “..*demasiada influencia comparada con su grado de representatividad y contribución*”. Esto sobre todo está dirigido a la capacidad que tienen o pueden adquirir en ciertos entornos de influenciar sobre políticas tanto a nivel nacional

como internacional, lo cual no es muy bien visto por algunos grupos de interés. (2) El crecimiento tan grande que han tenido ha permitido también a grupos que no persiguen motivaciones relacionadas con el bienestar, el fundar este tipo de organizaciones, y mal utilizarlas, recaudando fondos y empleándolos para fines muy cuestionables (ejemplo: terrorismo). Adicionalmente, otros gobiernos y grupos de interés perciben que en algunos casos también trabajan con agencias de inteligencia que las utilizan en función de los intereses de países occidentales. (3) ONG, han sido también utilizadas para cometer delitos (sexuales, fraudes, etc.) que han llevado a menoscabar su nombre e imagen. Estas tendencias han llevado a deteriorar el alto grado de confianza que gozaban las organizaciones no gubernamentales, razón por la cual se sostiene que el simple nombre y la buena intención de llevar a cabo proyectos de ayuda para el bienestar de los individuos no son suficientes. Las exigencias tienen que ser traducidas en resultados positivos y transparencia a través de una mejor rendición de cuentas (Murtaza, 2011).

Por otro lado, es importante tomar en cuenta que, para una OSFL que tiene grandes peculiaridades en comparación con otras organizaciones privadas, como son su altruismo, el trabajar con voluntarios, perseguir fines sociales, apreciar relaciones informales, etc., la importancia de establecer sistemas de contabilidad que funcionen como un mecanismo de control, es bastante lejana. No parece ser sencillo establecer verdaderos sistemas de contabilidad, cuando las OSFL hasta finales de los noventa, por lo general, solo llevaban registros de sus flujos de dinero (entradas y salidas). Por esta razón parece muy necesario el transmitir a todos los involucrados e integrantes de una OSFL, la necesidad de planificar los proyectos y crear medidas que puedan indicar y cuantificar el grado del éxito alcanzado, el definir claramente objetivos y sobre todo poder tomar a la rendición de cuentas como un valor necesario y positivo para la organización (Abraham, 2007).

Ya que los mecanismos internos de control en las OSFL parecen no ser bien implementados y utilizados, otra forma muy interesante para mejorar el control y la rendición de cuentas es la auditoría. En los Estados Unidos por ejemplo, después de varios escándalos y delitos en las OSFL, se establecieron las auditorías como un requisito para todas las organizaciones que hubieran recibido del gobierno federal más de 300.000 USD para sus servicios. Este mecanismo de presión para un mejor control, ha llevado a que aquellas OSFL que no han aprobado satisfactoriamente la auditoría, dejen de recibir los fondos. A su vez esto ha producido que las OSFL dirijan sus estrategias a cumplir con los requerimientos impuestos en las auditorías y mejoren su rendición de cuentas. Las auditorías demostraron ser *“..una importante herramienta legal de rendición de cuentas, usada por los proveedores de recursos (donantes, otorgantes, y otros) para asegurar que los recursos sean gastados por las organizaciones sin fines de lucro de acuerdo con las intenciones de los proveedores de los recursos”* (Keating et al., 2005).

En definitiva, existen diversos mecanismos de control que aplican las diferentes organizaciones (públicas y privadas) de acuerdo a sus capacidades de medir los distintos comportamientos o resultados. En el caso de una privatización o concesión de un servicio a una OSFL, el incremento del control y transparencia incluso tendría una influencia positiva ya que les permitirían a las OSFL posicionarse de mejor forma con sus principales y continuar obteniendo financiación para sus organizaciones. Por esta razón planteamos la siguiente cuestión de investigación para nuestro trabajo:

Cuestión 5: *¿Existe una mejor rendición de cuentas y sistemas de control en las OSFL, en comparación con las empresas públicas, para garantizar el cumplimiento de objetivos?*

2.11 ELECCIÓN DE LOS MEJORES GESTORES Y RECURSOS HUMANOS

Se espera que una vez ocurrida la privatización, (en nuestro caso la concesión de un servicio), se despolitice la empresa y el servicio, y los nuevos propietarios seleccionen agentes (directivos) en función de su mayor competencia para gestionar el recurso o el servicio con efectividad. Esto se produce debido a que los directivos del sector público son seleccionados sobre todo por su habilidad de trabajar en entornos altamente políticos, en los que precisamente se desenvuelven sus principales. Contrario a esto, se espera que los directivos del sector privado posean la habilidad y capacidad de dirigir a una empresa eficientemente y en entornos más competitivos (Barberis et al., 1996).

Ante esto se asume que la privatización traerá consigo un cambio en el proceso de selección del agente, y una selección mucho más acertada del directivo en función de las nuevas capacidades exigidas (Castanias & Helfat, 1991) lo cual incrementaría la efectividad de la organización en la prestación del servicio.

Jamali et al. (2011) realizaron un trabajo para medir el impacto del sector público y organizaciones no gubernamentales en mejorar la calidad de vida en sectores rurales de la provincia pakistaní de Sind. En su investigación detectaron que la principal debilidad de las organizaciones sin fines de lucro constituía la falta de capacitación de su recurso humano y como consecuencia de esto, sus sistemas administrativos no muy científicos. Esto se da sobre todo debido a una insuficiencia de capacidad técnica en su personal, que los autores la relacionan con los bajos presupuestos que manejan las entidades. A pesar de esto, los autores resaltan como la mayor fortaleza de las organizaciones a su liderazgo y la capacidad de sus integrantes de crear un equipo de trabajo y dar soluciones a los más pobres, con *“amor y humildad”*. Esto les permite llegar a segmentos que han sido invisibilizados u olvidados por los sectores público y comercial.

Basados en lo expuesto anteriormente, proponemos la siguiente cuestión de investigación:

Cuestión 6: *¿Cuál es el perfil y capacitación tanto del personal como de los directivos tras el proceso de privatización?*

2.12 IMPORTANCIA DE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA Y LAS INVERSIONES

Un estudio sobre la privatización en los Estados Unidos realizado por Donahue (1989) concluye que más allá de dejar que simplemente el sector privado provea un servicio, la rivalidad o competencia creada con la privatización de ese servicio es necesaria para poder generar los beneficios deseados.

En este contexto se puede argumentar que la privatización es más que el simple traspaso de propiedad o que dejar que la propiedad privada administre ciertos servicios o recursos estratégicos. Para que se cumpla la lógica de la teoría de agencia, la cual sugiere que debido a este proceso se inducen cambios tanto en el gobierno corporativo como en los incentivos, es también indispensable por parte del Estado la creación o incremento de las condiciones necesarias para la competencia y políticas de regulación, con el fin de maximizar los beneficios y el bienestar social (Cornelli & Li, 1997; Cuervo & Villalonga, 2000; Laffont & Tirole, 1993; Sappington & Stiglitz, 1987; Schmidt, 1996; Shapiro & Willig, 1990; Vickers & Yarrow, 1988; Vickers & Yarrow, 1991; Williamson, 1976).

Por lo tanto, podemos asumir que la eficiencia no depende sólo del tipo de propiedad, ya que todas son imperfectas y en todas se puede encontrar problemas de agencia. Si una empresa monopolística se privatiza sin antes haber creado competencia y marcos de regulación adecuados, sus directivos (agentes) no se verán motivados a trabajar eficientemente, disminuyendo inversiones, y los resultados esperados. Es así que, los agentes del sector privado también pueden

provocar ineficiencia. Al momento que se privatizan servicios a través de las subcontrataciones o las concesiones, autores ya advierten sobre estos contratos, cuando no sea posible el crear competencia, *ya que pudieran significar el simple traspaso de un monopolio público a un monopolio privado* (Dinavo, 1995). Este es un tema importante a tener en cuenta sobre todo al momento de hablar de recursos naturales y servicios estratégicos, donde por su naturaleza no siempre es posible crear las condiciones de competencia.

Por esta razón, en monopolios naturales, cuando la competencia sea *“inviabile e indeseable”*, para incrementar la eficiencia, existe una dependencia de la calidad de las políticas de regulación por parte del gobierno y de su participación en la propiedad (Ramamurti & Vernon, 1991).

En este sentido, existen numerosos trabajos que han demostrado que la privatización con una limitada (o inexistente) competencia, puede producir una falta de inversión (underinvestment) y reducir los beneficios esperados (Gámir 1999; Vickers & Yarrow, 1991; Williamson, 1975).

En las subcontrataciones o concesiones, como es el tema que nos ocupa, la falta de inversión podría ser regulada a través de los contratos celebrados (condiciones contractuales). En este sentido Brousseau & Glachant (2002) sugieren que los contratos tienen efectos en la distribución entre los agentes de los derechos de propiedad sobre los excedentes residuales, lo cual influiría también en sus incentivos por invertir.

Esta literatura nos llevaría a establecer la siguiente cuestión de investigación:

Cuestión 7: *Cuando se privatiza (concesiona) un servicio estratégico a una OSFL, ¿cómo se refleja esta situación en las inversiones y en los resultados eficientes esperados de las organizaciones privadas?*

2.13 BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO

- Abraham, A. (2007). 'An Embedded Model for Understanding the Development of Accounting Control Systems in a Nonprofit Organization'. ***Journal of Global Business Issues***, 1, 1–9.
- Adams, S. (2006). 'The Impact of Privatization on Economic Growth and Income Inequality in Sub-Saharan Africa'. ***The Journal of Social, Political, and Economic Studies***, 31, 295–320.
- Aggestam M. (2006). 'Privatization Ideology and Ownership Change in Poland: An Institutional Study'. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 42, 491–513.
- Ashkeboussi, R. y Tootoonchi, A. (2007). 'Common prerequisites and measures of performance for successful privatization'. ***International Journal of Commerce & Management***, 17, 211–238.
- Banerjee, S. G. y Munger, M. C. (2004). 'Move to markets? An empirical analysis of privatization in developing countries'. ***Journal of International Development***, 16, 213–240.
- Barberis, N. Boycko, M. Shleifer, A. y Tsukanova, N. (1996). 'How does privatization work? Evidence from the Russian Shops'. ***Journal of Political Economy***, 104, 764–790.
- Brandl, J., Güttel, W. H., Konlechner, S., Beisheim, M., Von Eckardstein, D., y Elsik, W. (2006). 'Entwicklungsdynamik von Vergütungssystemen in Nonprofit-Organisationen (Dynamics of Compensation Systems in Nonprofit Organizations)'. ***Zeitschrift für Personalforschung***, 20, 356–374.
- Brandl, J. y Güttel, W. H. (2007). 'Organizational Antecedents of Pay-for-Performance Systems in Nonprofit Organizations'. ***International Society for Third-Sector Research***, 18, 176–199.
- Brousseau, E., y Glachant, J-M. (2002). ***The Economics of Contracts: Theories and Applications***. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buchanan, J.M. (1972). ***Theory of public choice***. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Cardinal, L., Sitkin, S. y Long, C. (2004). 'Balancing and Rebalancing in the Creation and Evolution of Organizational Control'. ***Organization Science***, 15, 411–431.
- Castanias, R.P. y Helfat, C. E. (1991). 'Managerial resources and rents'. ***Journal of Management***, 17, 155–171.

- Coles, J.V., McWilliams, V. B. y Sen, N. (2001). 'An examination of the relationship of governance mechanisms to performance'. ***Journal of Management***, 27, 23–50.
- Cornelli, F., y Li, D. D. (1997). 'Large shareholders, private benefits of control, and optimal schemes of privatization'. ***RAND Journal of Economics***, 28, 585–604.
- Cuervo, A. (1997). ***'La privatización y la empresa pública'***. Madrid: Ediciones Encuentro.
- Cuervo, A. y Villalonga, B. (2000). 'Explaining the variance in the performance effects of privatization'. ***Academy of Management Review***, 25, 581–590.
- Cuevas–Rodríguez, G., Álvarez-Dardet, C. y Valle, R. (2007). 'Incentives Management During Privatization: An Agency Perspective'. ***Journal of Management Studies***, 44, 536–560.
- Cuevas–Rodríguez, G., Álvarez–Dardet, C., Guerrero-Villegas, J., Herrero-Chacón, I., Naranjo-Gil, D., y Valle-Cabrera, R. (2008). ***'Gobierno corporativo de las empresas españolas privatizadas: La gestión de incentivos y el rendimiento organizativo'***. Madrid: Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas.
- Demsetz, H. y Lehn, K. (1985). 'The structure of corporate ownership: Causes and consequences'. ***Journal of Political Economy***, 93, 1155–1177.
- Dharwadkar, R., George, G. y Brandes, P. (2000). 'Privatization in emerging economies: An agency theory perspective'. ***Academy of Management Review***, 25, 650–669.
- Dinavo, J.V. (1995). ***'Privatization in Developing Countries: Its Impact on Economic Development and Democracy'***. USA: Greenwood Publishing Group.
- Dixit, A. (1997). 'Power of incentives in private versus public organizations'. ***American Economic Review***, 87, 378–383.
- Donahue, J. (1989). ***'The privatization decision'***. New York: Basic Books.
- Dyczkowski, T. y Dyczkowska, J. (2014). 'Organization of Management Control in Public Institutions in Poland'. ***Proceedings of 7th International Conference "An Enterprise Odyssey: Leadership, Innovation and Development for Responsible Economy,"*** 926–946.

- Eisenhardt, K. M. (1989). 'Agency Theory: An Assessment and Review'. ***Academy of Management Review***, 14, 57–74.
- Evans, P. y Bellamy, S. (1995). 'Performance Evaluation in the Australian Public Sector: The role of management and cost accounting control systems'. ***The International Journal of Public Sector Management***, 8, 30–38.
- Gámir, L. (1999). '***Las privatizaciones en España***'. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Gibelman, M. y Gelman, S. R. (2001). 'Very Public Scandals: Nongovernmental Organizations in Trouble'. ***International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations***, 12, 49–66.
- Goldman, M. (1997). 'The pitfalls of Russian privatization'. ***Challenge***, 40, 35–49.
- Hamm, P., King, L. P. y Stuckler, D. (2012). 'Mass Privatization, State Capacity, and Economic Growth in Post-Communist Countries'. ***American Sociological Review***, 77, 295–324.
- Handy, F. y Katz, E. (1998). 'The Wage Differential between Nonprofit Institutions and Corporations: Getting More by Paying Less?'. ***Journal of Comparative Economics***, 26, 246–261.
- Hanousek, J., Kocenda, E. y Svejnar, J. (2004). 'Ownership, Control and Corporate Performance after Large-Scale Privatization'. ***An Enterprise Odyssey. International Conference Proceedings***, 652, 226–251.
- Haskel, J., y Sanchis, A. (1995). 'Privatization and X – inefficiency: A bargaining approach'. ***Journal of Industrial Economics***, 43, 301–321.
- Helming, B., Jegers, M., y Lapsley, I. (2004). 'Challenges in Managing Nonprofit Organizations: A Research Overview'. ***Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations***, 15, 101–116.
- Holmström, B. (1989). 'Agency costs and Innovation'. ***Journal of Economic Behavior and Organization***, 12, 305–27.
- IIA, (2015). '***Definition of Internal Auditing***'. The Institute of Internal Auditors. Altamonte Springs, FL, USA.
- Jamali, M. B., Zia-Shah, S. M., Shah, A. A., Shafique, K. y Shaikh, F. M. (2011). 'Impact Analysis of Public Sector and NGO's to Improvement of Rural Livelihoods in Sindh'. ***International Journal of Business Management***, 6, 236–247.

- Jensen, M. y Meckling, W. (1976). 'Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and ownership structure'. ***Journal of Financial Economic***, 3, 305–360.
- Johnson, G., Smith, S. y Codling, B. (2000) 'Microprocesses of institutional change in the context of privatization'. ***Academy of Management Review***, 25, 572 – 580.
- Jupe, R. (2009). 'New Labour, Network Rail and the third way'. ***Accounting, Auditing & Accountability Journal***, 22, 709–735.
- Keating, E. K., Fischer, M., Gordon, T.P. y Greenlee, J. (2005). 'The Single Audit Act: How Compliant are Nonprofit Organizations?'. ***Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management***, 17, 285–309.
- Laffont, J. y Tirole, J. (1993). '***A theory of incentives in procurement and regulation***'. Cambridge: MIT PRESS.
- Linz, S. y Rakhovsky, I. (2011). 'Analysing the efficiency of Russian firms'. ***Journal of Economic Studies***, 38, 430 – 451.
- Macias, M. (2002). 'Privatization and management accounting systems change: The case of the 19th century Spanish tobacco monopoly'. ***The Accounting Historians Journal***, 29, 31–57.
- Mannsberger, J. y McBride, J.B. (2007). 'The privatization of the Mexican banking sector in the 1990s: from debacle to disappointment'. ***International Journal of Emerging Markets***, 2, 320–334.
- Martimort, D. (2006). 'An Agency Perspective on the Costs and Benefits of Privatization'. ***Journal of Regulatory Economics***, 30, 5–44.
- Mayston, D. (1993). 'Principals, Agents and the Economics of Accountability in the New Public Sector'. ***Accounting, Auditing & Accountability Journal***, 6, 68–96.
- Modell, S. (1996). 'Management Accounting and Control in Services: Structural and Behavioural Perspectives'. ***International Journal of Service Industry Management***, 7, 57–80.
- Murtaza, N. (2011). 'Putting the Lasts First: The Case for Community-Focused and Peer-Managed NGO Accountability Mechanisms'. ***International Society for Third Sector Research***, 23, 109–125.
- Niskanen, W. (1971). '***Bureaucracy and representative government***'. Chicago: Aldine.

- Ouchi, W. G. (1979). 'A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms'. **Management Science**, 25, 833–848.
- Owen, T. (2000). 'NGO – Government Partnerships'. **Journal of International Migration and Integration**, 1, 131–137.
- Peterson, H. C. (1993). '**Business & Government**'. Chapter 19: Government Enterprise. 4th edition. New York: HarperCollins College Publishers.
- Peterson, D.K. (2010). 'Agency Perspectives on NGO Governance'. **Journal of Management Research**, 2, 1–18.
- Ramamurti, R. y Vernon, R. (1991). '**Privatization and Control of State-Owned Enterprises**'. Economic Development Institute of The World Bank, Washington, D.C.
- Ramamurti, R. (1992). 'Why are developing countries privatizing?'. **Journal of International Business Studies**, 23, 225–249.
- Ross, S. (1973). 'The Economic theory of agency: The principal's problem'. **American Economic Review**, 63, 134 – 139.
- Saal, D.S., Parker, D. y Weyman-Jones, T. (2007). 'Determining the contribution of technical change, efficiency change and scale change to productivity growth in the privatized English and Welsh water and sewerage industry: 1985–2000'. **Journal of Productivity Analysis**, 28, 127–139.
- Sappington, D., y Stiglitz, J.E. (1987). 'Privatization, information and incentives'. **Journal of Policy Analysis and Management**, 6, 567–582.
- Schmidt, K.M. (1996). 'The costs and benefits of privatization: An incomplete contracts approach'. **Journal of Law, Economics and Organization**, 12, 1–24.
- Seeck, H. y Kantola, A. (2009). 'Organizational control: Restrictive or productive?'. **Journal of Management & Organization**, 15, 241–257.
- Shapiro, C. y Willig, R.D. (1990). '**Economic rationales for the scope of privatization**'. En E.N. Suleiman y J. Waterbury (Eds.), The political economy of public sector reform and privatization: 55–87. Boulder, CO: Westview.
- Stallings, B. y Peres, W. (2011). 'Is Economic Reform Dead in Latin America? Rhetoric and Reality since 2000'. **Journal of Latin American Studies**, 43, 755 – 786.

- Tankha, S. (2009). 'Lost in Translation: Interpreting the Failure of Privatisation in the Brazilian Electric Power Industry'. *Journal of Latin America Studies*, 41, 59–90.
- Tat Wai Yu, B. y To Wai Ming (2008). 'Effects of control mechanisms on positive organizational change'. *Journal of Organizational Change*, 21, 385–404.
- Theuvsen, L. (2004). 'Doing Better While Doing Good: Motivational Aspects of Pay-for-Performance Effectiveness in Nonprofit Organizations'. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 15, 117–136.
- Torche, F. (2005). 'Privatization Reform and Inequality of Educational Opportunity: The Case of Chile'. *Sociology of Education*, 78, 316 – 343.
- Vickers, J. y Yarrow, G. (1988). *'Privatization: An economic analysis'*. Cambridge: MIT Press.
- Vickers, J. y Yarrow, G. (1991). 'Economics perspectives on privatization'. *Journal of Economic Perspectives*, 5, 111–132.
- Welch, T. y Molz Concordia, R. (1999). 'Privatization Governance and Strategic Investors: Evidence from the Telecommunications Industry'. *Management International*, 4, 31–41.
- Wheelen, T. y Hunger, J.D. (2007). *'Administración estratégica y política de negocios'*, 10ma edición. México: Pearson Educación.
- Williamson, O. (1975). *'Markets and Hierachies: Analysis and Antitrust Implications'*. New York: Free Press.
- Williamson, O. (1976). 'Franchise Bidding for Natural Monopolies – In General and with Respect to CATV'. *Bell Journal of Economics*, 7, 73–104.
- Williamson, O. (1985). *'The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets and Relational Contracting'*. New York: Free Press.
- Wilson. J. (1989). *'Bureaucracy: What government agencies do and why they do it'*. New York: Basic Books.
- Zahra, S., Ireland, D., Gutierrez, I., y Hitt, M.A. (2000). 'Privatization and entrepreneurial transformation: Emerging issues and a future research agenda'. *Academy of Management Review*, 25, 509–524.

APÉNDICE 2.1 RESUMEN DE TRABAJOS QUE CUESTIONAN ALGUNOS PROCESOS DE PRIVATIZACIÓN

AUTOR	TÍTULO DEL TRABAJO	PAÍS O REGIÓN	RESULTADOS
Hamm, P., King, L. P. y Stuckler, D. (2012)	'Mass Privatization, State Capacity, and Economic Growth in Post-Communist Countries'	Países post comunistas	Privatización masiva afecta negativamente la capacidad del Estado, el crecimiento económico y los derechos de propiedad. Al debilitarse el Estado se debilita la economía.
Linz, S. y Rakhovsky, I. (2011)	'Analysing the efficiency of Russian firms'	Rusia	Propiedad privada estaría relacionada con una mayor eficiencia técnica sólo en algunos tipos de industrias. La privatización por sí sola no produce la implementación de "mejores prácticas" en procesos productivos.
Marshall Goldman (1997)	'The pitfalls of Russian privatization'	Rusia	Privatización de recursos estratégicos no incrementó el bienestar social. Empresas estatales estratégicas pasan a las manos de unos pocos (50% activos rusos controlados por 7 banqueros y hombres de negocios).
Robert Jupe (2009)	'New Labour, Network Rail and the third way'	Reino Unido	Ineficiencia de la privatización de la empresa ferroviaria "Network Rail". Subsiste gracias a garantías y subsidios estatales (931 millones de dólares anuales). Incremento de costos operativos en más del 160%.
Saal, D.S., Parker, D. y Weyman-Jones, T. (2007)	'Determining the contribution of technical change, efficiency change and scale change to productivity growth in the privatized English and Welsh water and sewerage industry: 1985-2000'	Reino Unido	Entre 1985-2000 no se observa un crecimiento significativo de la productividad. El cambio tecnológico sí fue mayor.
Samuel Adams (2006)	'The Impact of Privatization on Economic Growth and Income Inequality in Sub-Saharan Africa'	África Subsahariana	La privatización disminuyó la desigualdad en los ingresos. No impulsó el crecimiento económico de la región.
Mannsberger, J. y McBride, J.B. (2007)	'The privatization of the Mexican banking sector in the 1990s: from debacle to disappointment'	México	Privatización de bancos muy irregular. Financiamiento a través de préstamos bancarios realizados por los banqueros a ellos mismos. Propiedad de los bancos en manos de los principales grupos empresariales mexicanos. Corrupción a gran escala por la falta de regulación. Crisis bancaria cubierta con recursos públicos (16% del PIB de esa época).
Torche, F. (2005)	'Privatization Reform and Inequality of Educational Opportunity: The Case of Chile'	Chile	La privatización de la educación incrementa la desigualdad cualitativa. Ventajas de los estudiantes que pueden acceder a una educación privada sobre aquellos que están bajo la educación pública.
Sunil Tankha (2009)	'Lost in Translation: Interpreting the Failure of Privatisation in the Brazilian Electric Power Industry'	Brasil	Comportamientos similares en países de la región en los procesos de privatización. Continuo aumento de precios, pese a que éstos deberían bajar (operadores privados llamados a la eficiencia). Capital no proviene del extranjero sino de recursos públicos (préstamos o garantías) o de las mismas empresas privatizadas. Falta de claridad en el flujo de los beneficios de la privatización (eficiencia y productividad). Los beneficios no parecen llegar a gobiernos o consumidores
Ashkebousi, R. y Tootoonchi, A. (2007)	'Common prerequisites and measures of performance for successful privatization'	América Latina y el Caribe	En 1990, 1993, 1994: 6,2% desempleo; crecimiento 10,5% (real 2,9%). Entre 1995-2002: 8,3% desempleo; crecimiento 0,8% (real 2%). Claro fracaso de los programas de privatización en América Latina en promover el crecimiento y la eficiencia de toda la economía.
Stallings, B. y Peres, W. (2011)	'Is Economic Reform Dead in Latin America? Rhetoric and Reality since 2000'	América Latina	Reformas revertidas en Venezuela, Argentina, Bolivia, Ecuador. Renacionalización de 39 mil millones USD (2006-2009) con tendencia progresiva (22% de lo privatizado en los años 90). Mayores regulaciones en el sector financiero (desde 2000). Refuerzo del rol del Estado en el desarrollo económico. Reducción de la pobreza y crecimiento satisfactorio de la región por los cambios realizados. Mejor respuesta que países industrializados ante la crisis financiera de 2008-2009.

CAPÍTULO 3

CONCESIONES COMO UN TIPO DE PRIVATIZACIÓN. ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO (OSFL): EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD PARA ADMINISTRAR RECURSOS Y SERVICIOS ESTRATÉGICOS

3.1 Definición de organizaciones sin fines de lucro (OSFL) y el por qué existen

3.2 Midiendo la efectividad de organizaciones sin fines de lucro (OSFL)

3.2.1 Medición de variables de efectividad

3.2.1.1 Efectividad de la gestión

3.2.1.2 Efectividad del programa

3.2.1.3 Efectividad de las redes (networks)

3.2.1.4 Legitimidad

3.3 Bibliografía del capítulo

3.1 DEFINICIÓN DE ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO (OSFL) Y EL POR QUÉ EXISTEN

Una definición comúnmente aceptada en la literatura científica de una OSFL es que desde el punto de vista operacional y estructural se diferencien de cualquier otro tipo de organizaciones en cinco aspectos: (1) tienen que estar organizadas de una forma institucionalizada; (2) tienen que pertenecer al sector privado y distinguirse del sector público; (3) no persiguen un ánimo de lucro en la asignación de sus recursos y todos los excedentes provenientes de sus ingresos tienen que ser reinvertidos en los objetivos esenciales que persiguen; (4) tienen que poseer una propia estructura de gobierno que dirija la entidad; (5) la participación de su directiva y sus socios no debe ser coercitiva sino voluntaria (Wallis & Dollery, 2006).

Algunas teorías económicas relacionadas con las organizaciones sin fines de lucro relacionan su existencia con fallos o insuficiencia por parte de los gobiernos en cubrir ciertas necesidades (fallos en el gobierno). Desde el punto de vista de la demanda, los gobiernos están comprometidos a proveer a la población con ciertos bienes y servicios, y normalmente lo realizan de una forma homogénea, universal y con ciertas limitaciones en sus presupuestos (Wallis & Dollery, 2006).

La existencia de una demanda diferenciada y/o excesiva de ciertos bienes o servicios, como pueden ser los servicios humanos y de salud (Gibelman & Gelman, 2001), que a su vez difieren significativamente del promedio, produciría que algunos ciudadanos queden insatisfechos en sus necesidades y abriría justamente las puertas para la existencia de OSFL (Wallis & Dollery, 2006).

Esto implicaría también una lógica de que en aquellos países en donde la cobertura de programas de servicios sociales ofrecidos por el gobierno sea percibida como alta, la aparición de programas caritativos por parte de organizaciones sin fines de lucro se reducirá (Wallis & Dollery, 2006).

Otra postura en lo referente al por qué de la existencia de OSFL es la de fallas del mercado debido a una asimetría de información. Es decir que aquellos servicios que requieren ciertos grupos, pueden ser ofertados por organizaciones con fines de lucro que aprovecharían esa asimetría de información para maximizar sus beneficios. Las OSFL aparecerían en esos escenarios para mitigar esa explotación y donde los contratos no hayan sido suficientemente bien regulados como para proteger a los consumidores. Dado que las OSFL no tienen incentivos para lucrar de la provisión del servicio, tendrían una posición favorable para los consumidores en proveer dichos bienes o servicios. La confianza jugaría un rol importante, razón por la cual, la teoría de las fallas del mercado también se aplica para el lado de los donantes de capital. Los donantes también intentarían evitar la explotación de sus fondos tratando con OSFL las cuales no poseen incentivos para maximizar beneficios, por lo cual invertirían todos los recursos para cubrir los objetivos de las instituciones que las financian (Wallis & Dollery, 2006).

También encontramos la postura de Salamon (1987), el cual sugiere reemplazar las teorías de las fallas del mercado y fallas de los gobiernos por el denominado gobierno de terceros (third-party government). En su investigación argumenta que las OSFL no deberían ser vistas como aquellas que nacieron como organizaciones residuales debido a que el gobierno no podía cubrir con ciertas demandas, sino más bien como organizaciones complementarias o “suplementarias”. Es decir, los gobiernos buscan asociarse con OSFL para que éstas presten ciertos servicios sociales requeridos. Como resultado de estas cooperaciones o asociaciones, por ejemplo en los Estados Unidos, las OSFL reciben la mayor parte de su financiación del mismo gobierno al preferir éste que las OSFL presten dichos servicios (Salamon, 1987).

Finalmente, otras investigaciones justifican la razón de ser de las OSFL analizando el papel del altruismo, el compromiso y el emprendimiento sin fines de lucro como argumentos para justificar el por qué existen y también el por qué

ciertos individuos contribuirían con su tiempo y dedicación a una OSFL cuando saben que esto no les producirá un beneficio económico (Wallis & Dollery, 2006).

Independiente de la razón del por qué existen o fueron fundadas las OSFL, su finalidad está asociada con la generación de valor a la sociedad, y no con la generación de beneficios económicos. De hecho, las OSFL suelen estar inmersas en la provisión de ciertos servicios muy estratégicos como son educación, salud, ayuda a grupos vulnerables, etc. (Mahmoud & Yusif, 2012).

Por otro lado, algunas organizaciones no gubernamentales cuando hablan de sus relaciones con los gobiernos, prefieren describirlas como asociaciones. Aunque, en una asociación, entre los socios tiene que existir esencialmente algún tipo de equidad, y de no ser el caso, esto suele ser tratado entre las partes, lo que evidente no se da en las relaciones entre las OSFL y los gobiernos. Por ello se asume que las relaciones entre las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos difieren en algo de las asociaciones. Por ejemplo los gobiernos que otorgan recursos, suelen ejercer su poder sobre las organizaciones de servicio a los emigrantes que no persiguen fines de lucro y a pesar que las organizaciones representen un rol muy estratégico conectando a los inmigrantes con el gobierno, éstas no ejercen su poder (Owen, 2000).

Adicionalmente, una asociación requiere de algún tipo de formalización de la relación en donde se sienten las bases para la confianza, la equidad, la rendición mutua de cuentas, se definan los objetivos comunes y la forma de compartir recursos y/o servicios. Sin embargo, Owen (2000) sugiere tomar en cuenta los momentos en los cuales se celebran contratos entre gobiernos y organizaciones sin fines de lucro para la simple provisión de servicios hacia la población o un grupo determinado de ella. Estos contratos no pueden ser vistos como asociaciones o cooperaciones, sino que constituyen una relación en la cual una parte que tiene los recursos, los aporta o contrata a otra parte para que ésta simplemente como agente se dedique a proveer ciertos bienes o servicios.

Las Naciones Unidas también han intentado a través de diversos programas, fortalecer el rol de las organizaciones no gubernamentales en la provisión de servicios sociales. La facilidad de las OSFL para innovar e implementar programas que sirven a grupos que se encuentran excluidos y mal atendidos por los programas gubernamentales constituyen una de las fortalezas de las OSFL. Los gobiernos también han reconocido que las OSFL tienen sobre todo una ventaja en la relación costos-eficacia. Esto proviene de la flexibilidad y libertad con la que pueden prestar sus servicios, a su voluntariado y capacidad de atraer personal comprometido con ánimo de servir a otros, y a sus reducidos gastos generales, administrativos y de supervisión, lo que les haría atractivos para la *“prestación de servicios y de gobernanza”* (Owen, 2000).

De cualquier forma, la relación entre los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales no es libre de riesgos. Esto se debe sobre todo a que los gobiernos legítimamente requieren una *“rendición pública de cuentas”*, para lo cual es también necesario invertir recursos y justamente pueden llegar a restringir la ventaja costos-eficacia de las OSFL, debido a que le restaría su libertad de acción y flexibilidad que justamente constituyen sus ventajas frente a otro tipo de organizaciones (Owen, 2000).

3.2 MIDIENDO LA EFECTIVIDAD DE ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO (OSFL)

No se encuentra en la literatura una única definición de lo que significa la efectividad ni consenso sobre la forma de medirla, lo cual radica justamente en la *“naturaleza subjetiva”* de las diferentes definiciones del término (Ahmed, 1999).

De cualquier forma, una definición que se podría anotar como comúnmente aceptada, es que la efectividad representa el grado en que una organización alcanza los objetivos o resultados deseados (Klassen et al., 1998).

Tampoco existe en la literatura un claro consenso que defina el término efectividad organizacional, aunque encontramos sobre todo tres diferentes enfoques que intentan explicarla: (1) el enfoque del objetivo, para el cual una organización es considerada como exitosa cuando los objetivos impuestos por los constituyentes dominantes son alcanzados; (2) el enfoque de la magnificencia de los recursos, en donde las organizaciones se vuelven mejores cuando son capaces de atraer más recursos que justamente requieren para generar sus productos (outputs); (3) el enfoque de los múltiples constituyentes, que sostiene que la definición de efectividad organizacional va a ser diferente para los diversos constituyentes, lo cual hace inadecuado una sola definición de efectividad organizacional, debido a que ésta dependerá del constituyente y sus intereses. Combinados todos estos enfoques se podría intentar definir a la efectividad organizacional de forma acertada como el “*..grado neto de satisfacción de todos los constituyentes en el proceso de reunir y transformar insumos (inputs) en productos (outputs) de una manera eficiente*”. Esto significaría también que si cambiaran los objetivos de los constituyentes, también va a cambiar la forma de medir la efectividad organizacional (Roy & Dugal, 2005), lo que sugiere que la efectividad organizacional y su forma de medirla, siempre va a depender de los objetivos fijados por los constituyentes.

Si intentamos buscar consenso entre diversos enfoques con una definición sencilla, se podría sugerir que la efectividad organizacional simplemente “*..representa el resultado (outcome) de las actividades organizacionales, mientras que, la medición del rendimiento, consiste en una herramienta de evaluación para medir la eficacia*” Jean-Francois (2004).

En este contexto, a los resultados de la efectividad organizacional se los podría describir como “*..qué tan bien rinde una organización en alcanzar los objetivos establecidos*” (Snipes-Bennett, 2006).

De cualquier forma, aunque no se encuentre en la literatura un claro consenso sobre la definición de efectividad, la creciente demanda de ciertos servicios estratégicos, la proliferación de OSFL que ofertan dichos servicios, la dependencia de financiación, sea a través de tasas o donaciones, y otros factores, han conducido a que las OSFL se vean confrontadas con el hecho de tener que mejorar su forma de rendir cuentas y comunicarse con los diversos constituyentes.

Esta interacción de las diferentes OSFL con los diversos constituyentes o grupos de constituyentes (relaciones de agencia) ha producido que las OSFL estén sometidas a presiones de presentar resultados y un rendimiento cuantificable. Este rendimiento puede estar determinado en cuantificar los beneficios que obtienen los clientes de las OSFL de sus servicios.

En este contexto se sugiere que el rendimiento se puede representar midiendo el grado de efectividad de los programas y el grado de la efectividad gerencial u organizacional. Autores sugieren que el rendimiento de las OSFL se puede determinar por indicadores económicos y no económicos. Es decir, los indicadores económicos no constituyen en el caso de las OSFL meramente indicadores financieros, sino sobre todo la eficiencia en la recaudación de los fondos que les permitan a las OSFL llevar a cabo sus objetivos y asegurar la provisión a largo plazo de los servicios que ofrecen. Para esto la regularidad de cuantiosas donaciones, implica la confianza de los donantes de que su dinero está siendo bien invertido. Por otro lado, los indicadores no económicos, están representados por tres aspectos: (1) satisfacción de los clientes de un servicio; (2) el incremento de los beneficiarios de los programas; (3) la calidad del servicio; y (4) la efectividad en la implementación de todos los programas o servicios (Mahmoud & Yusif, 2012).

3.2.1 Medición de Variables de Efectividad

Empresas privadas utilizan por lo general sistemas de gestión del rendimiento, para evaluar el cumplimiento de los objetivos, en donde éstos tienen que ser cuantificables y medibles. Por esta razón los sistemas de gestión del rendimiento suelen nutrirse de información e indicadores provenientes de los sistemas de contabilidad (Hansen & Spitzeck, 2011).

En este contexto Hansen & Spitzeck (2011) estudiaron las relaciones y los beneficios que pueden obtener las organizaciones no gubernamentales al aliarse con empresas con el fin de sacar adelante proyectos de ayuda social. En estas alianzas normalmente la empresa pone los recursos financieros y la organización no gubernamental el conocimiento (Know-how) y la reputación necesaria para llevar a cabo los proyectos.

El estudio planteado por estos autores partía de la problemática de que existe poca evidencia empírica que haya abordado la temática sobre el rendimiento de organizaciones no gubernamentales a partir de las aportaciones recibidas y su impacto o beneficios tanto para la empresa aportante de recursos como para las comunidades que reciben el servicio (Hansen & Spitzeck, 2011).

Los autores sugieren que la evaluación del impacto de estas alianzas es necesario llevarla a cabo en dos niveles: (1) El beneficio o el impacto para la comunidad que recibe las ayudas. No solo incluye las ayudas que pueden recibir en tiempo o dinero, sino también el llamado apalancamiento que se refiere a las aportaciones adicionales que la comunidad puede recibir de otros grupos de interés al ver éstos que una empresa apoya al proyecto. (2) El beneficio para el negocio que lleva a cabo la empresa. Esto se refiere a que partiendo de los recursos que ha invertido la empresa, obtendrá ciertos beneficios como pueden ser que clientes y empleados se identifiquen o comprometan con la empresa y esto influya

positivamente sobre indicadores no financieros y financieros como son el volumen de ventas (Hansen & Spitzeck, 2011).

Por tanto, Hansen & Spitzeck (2011) concluyen que en relación a la medición del rendimiento de ciertos programas de ayuda comunitaria llevados a cabo por organizaciones no gubernamentales y financiados por empresas privadas, *“..los indicadores de rendimiento claves para medir los beneficios de la comunidad, pueden ser también desarrollados al nivel de los resultados o el impacto”* que tienen dichos programas.

Como se pudo exponer, existe una falta de trabajos empíricos y procedimientos concretos en los que podamos basarnos para el estudio de la efectividad en las organizaciones sin fines de lucro, ya que en su mayoría se han producido trabajos teóricos en esta área. En este contexto, en un trabajo teórico recientemente realizado por Lecy et al. (2012), los investigadores realizaron una revisión sistemática de literatura científica, tanto teórica como empírica, y concluyen que: *“..encontramos que el tan necesitado consenso de los expertos sobre mejores mediciones de la efectividad se ve obstaculizado principalmente por la falta de estudios empíricos y la ausencia de definiciones explícitas e identificaciones de parámetros básicos, como los niveles de análisis”*.

Lecy et al. (2012) también señalan los problemas derivados de utilizar modelos unidimensionales para la medición de la efectividad organizacional de una OSFL. Por esta razón, los autores proponen el estudio de la efectividad mediante un modelo multidimensional: (1) la efectividad de gestión, (2) la efectividad del programa, (3) la efectividad de las redes (networks), (4) la legitimidad. A continuación, pasamos a revisar cada de una de estas dimensiones en apartados individualizados.

3.2.1.1 Efectividad de la gestión

Se define a la calidad de la gestión en el sector empresarial como *“..la habilidad de directivos de empresas, para emplear efectivamente los recursos asignados a*

ellos, de tal forma que el retorno del capital invertido supere el costo del capital”. Esto sugiere que los mecanismos del gobierno corporativo regidos por los procedimientos y normas en base a los cuales está compuesto el consejo de administración, el departamento de auditoría y otros, tendrán su impacto sobre la efectividad de gestión (Chalevas & Tzovas, 2010).

Varios estudios relacionados con la efectividad de gestión han puesto su mayor atención en características personales de los individuos (Page et al., 2003).

En este sentido se han realizado estudios midiendo la efectividad de gestión en empresas, tomando en cuenta apreciaciones más relacionadas con el comportamiento, como son la alta calidad del personal, la capacidad de contratar y retener personal calificado, el grado de satisfacción con el trabajo, el volumen de ventas de los empleados, el grado de absentismo, etc. (Simonetti & Simonetti, 1976).

Otros autores han sugerido en el contexto de la efectividad de gestión, el profundizar en el análisis de factores como el *“..contexto interpersonal de la organización, otros recursos de la organización y la cultura y estructura organizacional”*. Con el contexto interpersonal se refieren a que la efectividad de gestión proveniente del trabajo realizado por los directivos, estará influenciada por el desempeño y calidad de trabajo de sus empleados. No solo los empleados tendrán un impacto sobre la efectividad de gestión, sino también contratistas externos estratégicos como pudieran ser consultores, auditores, etc. (Page et al., 2003).

De igual forma, las divisiones internas dentro de una empresa o equipos de trabajo, pueden conducir a una falta de cooperación y comunicación que afectan también a la efectividad de gestión (Pearce, 2000). Tanto los consultores o trabajadores externos que son recursos que las organizaciones tienen a su disposición, como otro tipo de recursos como son los financieros, informáticos,

etc., tendrán su impacto sobre la efectividad de gestión. También se plantea que factores organizacionales como el tamaño, la estructura, los niveles jerárquicos, los sistemas y la cultura, tendrán su efecto sobre la efectividad (Page et al., 2003).

Tomando en cuenta lo mencionado, a la efectividad de gestión relacionada con las OSFL se le atribuye ciertas prácticas de los directivos, que se las entiende por apropiadas. Estas prácticas están asociadas con informes financieros, fijación de objetivos, auditorías independientes, liderazgo, estudios de los entornos y posibles competidores (Wei et al., 2013). Las organizaciones sin fines de lucro requieren desarrollar este tipo de competencias para poder sobrevivir y crecer (Lecy et al., 2012).

3.2.1.2 Efectividad del programa

La literatura científica en el contexto de las OSFL, distingue en la evaluación de la efectividad del programa, entre su implementación y su impacto. Aunque para medir la efectividad de una organización, sería prudente medir el impacto de más de un programa de la misma organización Lecy et al., (2012).

Es interesante tener en cuenta que al momento de medir la efectividad de un programa, definitivamente son los clientes, los que justamente utilizan el servicio, los que constituyen la mejor fuente de información para su evaluación. Es decir, si el cliente siente un alto grado de satisfacción con el servicio, se podría concluir que el programa ha tenido un impacto positivo y por tanto un alto grado de efectividad (Wei et al., 2013).

Por citar un ejemplo, Ullah & Routray (2007), realizaron un trabajo de investigación para medir el impacto de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en atenuar la situación de pobreza en Bangladesh. El estudio fue realizado en dos pueblos para medir el impacto de dos ONG que llevan a cabo sus programas en esa área. En su estudio los autores miden el impacto entre el antes y después de que las organizaciones empezaron su trabajo. Como metodología, utilizaron

encuestas realizadas a los beneficiarios del programa. Sus resultados muestran que la presencia de las ONG, no han tenido un impacto significativo sobre los indicadores económicos de bienestar. Los autores concluyen que la presencia de estas organizaciones se ha vuelto más una retórica de los impactos positivos que se esperaban, y todo esto basados en información recopilada de los beneficiarios.

3.2.1.3 Efectividad de las redes (networks)

Aunque el concepto de redes puede diferir según el enfoque adoptado, existe en la literatura consenso en entender que las redes representan “*..un tipo específico de relación que vincula un grupo definido de personas, objetivos o eventos*” (Donckels & Lambrecht, 1997).

Por ejemplo, en el contexto de los servicios relacionados con la salud Holdsworth et al., 2005, definieron a las redes como un “*..término que se ha utilizado para describir una serie de enfoques formales o informales para vincular grupos de profesionales de la salud desde una variedad de entornos*”.

Las redes les pueden ayudar a los profesionales y organizaciones para interactuar entre sus especialistas con la finalidad de “*estimular la creatividad y la innovación*” entre sus integrantes. Es decir que el propósito de las redes vendría a estar compuesto por la facilidad que se les daría a sus integrantes de interactuar, lo cual produciría un desarrollo y aprendizaje (Holdsworth et al., 2005).

El interés sobre el estudio de las redes organizacionales ha incrementado tanto en las organizaciones con fines de lucro como en las sin fines de lucro. Esto debido a que las organizaciones, cada vez en mayor medida, se relacionan con otras organizaciones y cooperan con el fin de mejorar su “*competitividad y eficacia*”. Es por esta razón que las organizaciones deciden establecer redes de cooperación, incluso estando dispuestos a perder algún grado de autonomía operacional y de decisión, con el fin de poder ganar capacidad de crecimiento o simplemente posicionarse mejor. Más importantes aún parecen ser las redes en las

organizaciones que ofrecen servicios de carácter social, debido a que para satisfacer las necesidades de éstos grupos, no siempre bastan los servicios de una sola organización, sino que también es importante que otras organizaciones complementarias se puedan coordinar y complementarse para poder satisfacer todos los servicios que requieren y así mejorar los resultados. Esto llevaría a pensar que incluso existen mayores incentivos en las entidades públicas y sin fines de lucro por utilizar las redes ya que muchas de ellas forman parte de un conjunto de metas de todo un sistema que busca el bienestar de los individuos, más que el simple lucro o bienestar de una sola organización (Provan & Milward, 1995).

Siguiendo este análisis, Provan & Milward (1995) midieron la efectividad de las redes tomando en cuenta las perspectivas de los constituyentes más importantes, que en las organizaciones con fines sociales representan *aquellos que reciben el servicio*. Su estudio evaluó la efectividad en la utilización de redes en organizaciones de salud mental en los Estados Unidos. Los resultados sugieren que la efectividad de las redes podría estar justificada en la *“estructura y contexto”* de las redes como son *“integración centralizada, control externo, estabilidad y munificencia de recursos”*.

Así, en lo que se refiere a la integración centralizada, los autores concluyen que organizaciones integradas y centralizadas a través de una sola agencia, tienen una mayor probabilidad de ser más eficaces en sus redes cuando sus redes también se encuentran centralizadas. Sus resultados también muestran que organizaciones o redes en organizaciones son más efectivas, cuando son supervisadas directamente por el Estado (control externo) y su control no es fragmentado, es decir no se delega su control a otras instituciones como los gobiernos locales. La eficacia de las redes sería menor, cuando el control es indirecto o no está presente (Provan & Milward, 1995).

En el nivel de análisis de las redes, el estudio antes mencionado también muestra evidencias de que la estabilidad (incluye estabilidad de todo el sistema) produce que los resultados de efectividad sean mejores. Cuando existe estabilidad a largo plazo, es más sencillo para las organizaciones coordinarse o complementarse con otras con el fin de que puedan ofrecer los servicios esperados. En lo que tiene que ver con la munificencia de los recursos, si éstos son escasos, existirá una disminución también de los servicios ofertados, es decir, dependiendo del comportamiento de la efectividad de las redes en otros componentes de su estructura o contexto (integración, control externo y estabilidad), la falta de recursos conducirá a una disminución de la efectividad de las redes en su conjunto (Provan & Milward, 1995).

Otro estudio interesante de la efectividad de redes en organizaciones, fue realizado por Holdsworth et al. (2005). Como parte de su trabajo, los investigadores realizaron encuestas en las cuales les consultan a los implicados sobre su percepción de la efectividad de las redes (mejorando capacitación, elevando el perfil de la profesión, incrementando prácticas de eficacia clínica y desarrollando un plan de trabajo de eficacia clínica) para incrementar la “conciencia” de la eficacia en las clínicas. La finalidad era analizar el impacto de las redes en apoyar a las prácticas de eficacia clínica en su conjunto. Sus resultados muestran que aquellos que utilizan y participan en estas redes, perciben que éstas apoyan a la eficacia de la clínica Holdsworth et al. (2005).

Tanto las ONG como las OSFL se desenvuelven en entornos de redes que forman parte de todo un sistema político. Es por esto que la provisión de ciertos servicios va a estar asociada con la provisión de otros servicios complementarios que prestan otras organizaciones. En este contexto es que las organizaciones con un alto grado de efectividad también son aquellas que saben utilizar a las redes para sumar recursos, de forma que permitan no solo cumplir con los objetivos de las organizaciones, sino también del sistema en su conjunto (Lecy et al., 2012).

Es por esta razón que la efectividad de las redes en una OSFL estará marcada por las relaciones de la OSFL con diversas entidades como son: el gobierno, otras OSFL, empresas, el público en general, los medios y voluntarios (Wei et al., 2013).

3.2.1.4 Legitimidad

Para comprender de mejor manera de donde proviene la necesidad de legitimidad e interpretar adecuadamente su definición, es necesario primeramente entender lo que son las instituciones y cómo se da el proceso de institucionalización. Las instituciones se definen como las *reglas* de juego de una sociedad que estructuran incentivos en el intercambio humano, sea éste político, social, o económico (North, 1990). A las instituciones se las entiende como estructuras reguladoras, agencias gubernamentales, leyes, cortes y profesiones (Scott, 1987). Otros autores como William Riker (1982) las han definido como aquellas *reglas* de comportamiento sobre las cuales se toman decisiones.

Ostrom (1986) define a estas *reglas* de juego como *“el resultado de los esfuerzos implícitos o explícitos de un grupo de individuos por incrementar el orden y lo predecible dentro de situaciones definidas por: (1) La creación de posiciones (Ej.: miembros, convenios, agentes, etc.); (2) Determinando como participantes, a los que entran o abandonan posiciones; (3) Determinando las acciones que son requeridas de los participantes en dichas posiciones; (4) Determinando los resultados de los participantes, que son requeridos, permitidos, o prohibidos.”*

Como se puede ver, una regla puede fijar prohibiciones o resultados en particular, tales como las leyes de tráfico. A través de una regla también pueden ser enumeradas acciones, resultados o estados específicos, tales como las atribuciones que se les otorga a las agencias públicas. Por último también existen reglas que requieren una acción o resultado en particular, tales como las sentencias de los juzgados (Ostrom, 1986).

En este contexto cabe resaltar el rol que juegan las instituciones en la sociedad, y éste es el de reducir la incertidumbre a través del establecimiento de una estructura sólida para la interacción humana en el día a día, aunque esto no signifique en todos los casos que esta estructura sea eficiente, ni sea igualmente válida para distintos contextos (países). Además, las instituciones pueden ser formales e informales. Las instituciones formales están constituidas por aquellas reglas (constituciones, leyes, contratos, etc.), normalmente reflejadas por escrito y que los seres humanos han concebido para situaciones específicas. Las informales constituyen modificaciones, descripciones, o extensiones de reglas formales, normas de comportamiento socialmente aceptadas, o estándares de conducta internamente validados. Dichas restricciones pueden estar representadas por ejemplo en forma de convenciones o códigos de comportamiento (North, 1990).

En cualquier caso, se entiende que el denominado proceso de institucionalización supone la conformidad de las organizaciones con sus entornos, e influye en el hecho de cómo los mercados tanto políticos como económicos perciben y procesan la información de este marco institucional. Por tanto, las instituciones ofrecen estructuras para la sociedad, pero resulta inevitable establecer que en una sociedad estarán representados diversos actores y grupos de interés. Esto conllevará a que las organizaciones estén sometidas a numerosas expectativas y requerimientos institucionales. En su conjunto, se tiene entonces estructuras que involucrarán un sin número de restricciones tanto formales como informales, provenientes de diversos actores y grupos de interés, tales como asociaciones de profesionales, el Estado, y la opinión pública (North, 1990).

Esta es la razón que sugiere que para que una organización de cualquier sector (público o privado) pueda seguir subsistiendo, es necesario que cumpla con las diferentes *regulaciones institucionales* explicadas anteriormente (Covaleski & Dirsmith, 1988).

En este contexto la teoría institucional explica el comportamiento de las organizaciones que acatando las normas, creencias, valores, estructuras, etc., ofrecidas por el entorno institucional, tenderán a un isomorfismo. Se lo define al isomorfismo como el proceso donde *“características organizacionales se modifican con miras a aumentar la compatibilidad con las características del entorno”* DiMaggio & Powell (1983). Es decir se imitan y adoptan características de otras organizaciones.

Según la teoría institucional, este isomorfismo puede tener tres orígenes: el coercitivo, el normativo y el mimético que dan lugar a tres clases de presiones conocidas en el campo institucional y que las resumimos en la siguiente Tabla 3.1:

TABLA 3.1: CARACTERÍSTICAS DEL ISOMORFISMO

Isomorfismo	Explicación
Coercitivo	Fuerza el isomorfismo sobre un grupo de organizaciones a través de una regulación legal (Ej.: regulación sobre la educación, o el sistema bancario).
Normativo	Regulaciones o estándares compartidos por los miembros de sectores profesionales, sindicatos, uniones comerciales, etc., que intentan ejercer influencia como grupo de presión velando por los intereses de sus miembros (Ej.: sindicatos que están en contra de la privatización).
Mimético	Presiones miméticas incrementan el isomorfismo cuando son copiadas estructuras que son socialmente aceptadas y asociadas con el éxito de otras organizaciones. Son más probables cuando es difícil o muy costoso el evaluar alternativas (Ej.: Procesos privatizadores exitosos en otros países).

Fuente: Elaboración propia basado en (Meyer & Rowan, 1991; Scott, 1987; Meyer & Rowan, 1977, DiMaggio & Powell, 1983).

Dicho esto y explicado lo que constituye el entorno institucional, en el contexto de la efectividad organizacional, es interesante resaltar que la literatura institucional menciona una serie de recompensas que se obtienen en el momento en que las organizaciones se conforman y actúan de acuerdo con su entorno institucional. Estas recompensas podrían ser por ejemplo: el incremento del prestigio, la estabilidad, **la legitimidad**, el apoyo social, el compromiso interno y externo, el acceso a recursos, la atracción de personal, el poner categorías administrativas, la

aceptación en profesiones, la invulnerabilidad a cuestionamientos, etc. (Oliver, 1991).

En este contexto, las organizaciones se ven prácticamente obligadas a obtener *legitimidad* y a cumplir con diversas prácticas o normas institucionales aunque no estén de acuerdo con ellas. En algunas ocasiones tendrán que cumplirlas porque de no hacerlo, no podrían seguir funcionando, y en otras ocasiones se obligan a actuar de una manera más pro-activa, ya que si dejaran de hacer, podrían sufrir una pérdida de beneficios o ver reducida su aceptación por parte de algunos grupos sociales importantes (Oliver, 1991).

Un buen ejemplo de esto último es la Responsabilidad Social Corporativa, en donde una organización realiza acciones, que van más allá de sus intereses y de lo requerido por la ley (McWilliams & Siegel, 2001). En esta última situación, las organizaciones actúan de una forma ética o responsable, no siempre porque estén de acuerdo con dichos procedimientos o porque estén estrictamente obligados a hacerlo, sino porque al hacerlo ganarían una aceptación social que se podría reflejar en mayores ingresos.

Lo expresado involucra una búsqueda pro-activa de *legitimidad* por parte de los empresarios, acompañada por la intención de maximizar sus beneficios (Waddock & Graves, 1997; McWilliams & Siegel, 2001; Oliver, 1991).

Una definición de lo que implica la *legitimidad* para las organizaciones la proporciona Suchman (1995) definiéndola como: *“Una percepción o asunción generalizada, que las acciones de una entidad son deseables, correctas, o apropiadas, dentro de algún sistema social compuesto de normas, valores, creencias y definiciones”*.

Este autor presenta tres tipos de legitimidad organizacional: la legitimidad pragmática, la legitimidad moral, y la legitimidad cognitiva, que presentan sus propias variantes y que se resumen en la siguiente Tabla 3.2.

TABLA 3.2: TIPOS DE LEGITIMIDAD

Tipos	Definición	Variantes
Legitimidad pragmática	Descansa en los propios intereses del público más cercano a la organización. (Ej.: Interdependencias políticas, económicas o sociales). Dictamina juicios sobre si una determinada actividad beneficia al evaluador.	<p><i>Legitimidad del intercambio</i>: Apoyo a las políticas de la organización, basados en aquellos valores políticos esperados por un determinado número de constituyentes.</p> <p><i>Legitimidad de la influencia</i>: Constituyentes apoyan a la organización, no necesariamente porque ellos creen que esta les provee de un intercambio específicamente favorable, sino como respuesta a un interés más grande.</p> <p><i>Legitimidad de disposición</i>: Asume que las constituyentes estarán probablemente de acuerdo con la legitimidad de aquellas organizaciones que representen mejor su interés, que compartan sus valores, o que sean honestas, dignas de confianza, prudentes y decentes.</p>
Legitimidad moral	La legitimidad moral refleja una evaluación normativa positiva de la organización y sus actividades. No descansa en juicios sobre si una determinada actividad beneficia al evaluador, sino en juicios si dicha determinada actividad es la correcta a realizar.	<p><i>Legitimidad de consecuencias</i>: Las organizaciones deberán ser juzgadas por lo que llevan a cabo.</p> <p><i>Legitimidad de procedimientos</i>: Mitos racionales que representan la efectividad. Las Organizaciones pueden ganar legitimidad moral realizando técnicas y procedimientos socialmente aceptados (muy significante en la ausencia de una medida clara para los resultados).</p> <p><i>Legitimidad estructural</i>: Las audiencias ven a una organización como valiosa y digna de apoyo debido a sus características estructurales y la colocan en el medio de una categoría moralmente favorecida.</p> <p><i>Legitimidad personal</i>: Descansa en la legitimidad moral del carisma personal de los líderes de la organización (puede ser transitoria e idiosincrásica).</p>
Legitimidad cognitiva	Es una simple explicación cultural “de dado por hecho”. Un modelo puede estar propenso a una positiva, negativa o a una no evaluación. En cualquier caso se lo da por hecho.	<p><i>Legitimidad de comprensión</i>: Representa el mundo social como un entorno cognitivo caótico, en el cual los participantes luchan por ordenar sus experiencias en explicaciones coherentes. Parte principalmente de la disponibilidad de modelos culturales que equipen con explicaciones plausibles para la organización.</p> <p><i>Legitimidad de dado por hecho</i>: Representa una escena más tranquila de coherencia cognitiva. De acuerdo con este punto de vista, las instituciones no solo hacen el desorden manejable, sino que en realidad lo transforman en un grupo de “determinantes” que son todos subjetivos entre si, y en donde surge la posibilidad de disentir.</p>

Fuente: Elaboración propia basado en Suchman (1995).

En el caso concreto de las organizaciones sin fines de lucro (OSFL) o las organizaciones no gubernamentales (ONG), éstas también requieren alcanzar legitimidad a través de proyectos y campañas que muestren su trabajo y les hagan reconocidas y exitosas, con el fin de ser atractivas para sus socios y sus potenciales donantes de recursos. Asimismo, la pérdida de legitimidad o peor aún, los escándalos, le pueden llevar a una OSFL o ONG a la desaparición, debido a que los donantes se pueden replantear la asignación de sus recursos a otra organización con mayor grado de legitimidad. Es por este motivo que la legitimidad constituye un factor determinante en la efectividad de toda la organización, sin dejar de lado que puede ser como un ciclo, debido a que frecuentemente la

legitimidad del presente estará basada en la efectividad de la organización en el pasado. Esto explica por qué midiendo la legitimidad se podría también evaluar parte de la efectividad organizacional (Lecy et al., 2012; Wei et al., 2013).

Todo lo expuesto en este tercer apartado y relacionado con la efectividad organizacional nos lleva a establecer nuestra octava y última cuestión de investigación:

Cuestión 8: *Cuando se privatiza (concesiona) un servicio estratégico a una OSFL, ¿cuál es el nivel de efectividad organizacional que consiguen alcanzar las organizaciones?*

3.3 BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO

- Ahmed, S. (1999). 'The Emerging measure of Effectiveness for Human Resource Management: An Exploratory Study with Performance Appraisal'. ***The Journal of Management Development***, 18, 543–556.
- Chalevas, C. y Tzovas, C. (2010). 'The Effect of the Mandatory Adoption of Corporate Governance Mechanisms on Earnings Manipulation, Management Effectiveness and Firm Financing'. ***Managerial Finance***, 36, 257–277.
- Covaleski, M.A. y Dirsmith, M. W. (1988). 'An institutional perspective on the rise, social transformation, and fall of a university budget category'. ***Administrative Science Quarterly***, 33, 562–587.
- Dimaggio, P. J. y Powell, W. W. (1983). 'The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields'. ***American Sociological Review***, 48, 147–160.
- Donckels, R. y Lambrecht, J. (1997). 'The Network Position of Small Business: An Explanatory Model'. ***Journal of Small Business Management***, 35, 13–25.
- Gibelman, M. y Gelman, S. R. (2001). 'Very Public Scandals: Nongovernmental Organizations in Trouble'. ***International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations***, 12, 49–66.

- Hansen, E. G. y Spitzack, H. (2011). 'Measuring the impacts of NGO partnerships: the corporate and societal benefits of community involvement'. ***Emerald Group Publishing Limited***, 11, 415–426.
- Holdsworth, L. K., Blair, V. A. y Miller, J. (2005). 'The Scottish Physiotherapy Clinical Effectiveness network: Supporting Clinical Effectiveness Activity?'. ***Clinical Governance: An International Journal***, 10, 148–164.
- Jean-Francois, H. (2004). 'Performance Measurement and Organizational Effectiveness: Bridging the Gap'. ***Managerial Finance***, 30, 93–123.
- Klassen, K. J., Russell, R. M., y Chrisman, J. J. (1998). 'Efficiency and Productivity Measures for High Contact Services'. ***The Service Industries Journal***, 18, 1–18.
- Lecy, J. D., Schmitz, H. P., y Swedlund, H. (2012). 'Non-Governmental and Not-for-Profit Organizational Effectiveness: A Modern Synthesis'. ***International Society for Third Sector Research***, 23, 434–547.
- Mahmoud, M.A. y Yusif, B. (2012). 'Market orientation, learning orientation, and the performance of nonprofit organisations (NPO)'. ***International Journal of Productivity and Performance Management***, 61, 624–652.
- McWilliams, A. y Siegel, D. (2001). 'Corporate social responsibility: A theory of the firm perspective'. ***Academy of Management Review***, 25, 117–127.
- Meyer, J. W. y Rowan, B. (1977). 'Institutional organizations: Formal structure as myth and ceremony'. ***American Journal of Sociology***, 80, 340–363.
- Meyer, J. W. y Rowan, B. (1991). '***Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony***'. En W.W. Powell y P.J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis*: 41 – 62. Chicago: University of Chicago press.
- North, D.C. (1990). '***Institutions, Institutional Change, and Economic Performance***'. Cambridge University Press: New York.
- Oliver, C. (1991). 'Strategic responses to institutional processes'. ***Academy of Management Review***, 16, 145–179.
- Ostrom, E. (1986). 'An agenda for the study of institutions'. ***Public Choice***, 48, 3–25.
- Owen, T. (2000). 'NGO – Government Partnerships'. ***Journal of International Migration and Integration***, 1, 131–137.

- Page, C., Wilson, M., Meyer, D. y Inkson, K. (2003). "It's the Situation I'm in": The Importance of managerial context to effectiveness'. ***The Journal of Management Development***, 22, 841–862.
- Pearce, R. J. (2000). 'The General Manager's Perspective on How Factionalism Can Impact the Behaviors and Effectiveness of Top Managers Inside a Shared Management Joint Venture'. ***Journal of Management and Governance***, 4, 189–206.
- Provan, K. G. y Milward, H. B. (1995). 'A Preliminary Theory of International Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems'. ***Administrative Science Quarterly***, 40, 1–33.
- Riker, W. H. (1982). '***Implications from the disequilibrium of majority rule for the study of institutions***'. En P.C. Ordeshook y K.A. Shepsle (Eds.), *Political equilibrium*, 3–24. Boston: Kluwer- Nijhoff. Originally published in the *American Political Science Review* 74: 432–447.
- Roy, M. H. y Dugal, S. S. (2005). 'Using Employee Gainsharing Plans to Improve organizational effectiveness'. ***Benchmarking: An International Journal***, 12, 250–259.
- Salamon, L. (1987). 'Of market failure, voluntary failure, and third-party government'. ***Journal of Voluntary Action Research***, 16, 29–49.
- Scott, R. (1987). 'The Adolescence of Institutional Theory'. ***Administrative Science Quarterly***, 32, 493–511.
- Simonetti, J. y Simonetti, F. (1976). 'The Impact of Management Policy and Organization Structure on the Management Effectiveness of Firms Operating in Italy'. ***The International Executive***, 18, 12–13.
- Snipes-Bennett, V. J. (2006). '***A Study of the Effectiveness of Diverse Workforce Within Nonprofit Organizations Serving Older Adults: An Analysis of the Impact of Leadership Styles and Organizational Culture***', 1st edition. USA: UMI.
- Suchman, M. (1995). 'Managing legitimacy: strategic and institutional approaches'. ***Academy of Management Review***, 20, 571–610.
- Ullah, A. K. M. A. y Routray, J. K. (2007). 'Rural Poverty Alleviation through NGO Interventions in Bangladesh: How far is the achievement?'. ***International Journal of Social Economics***, 34, 237–248.
- Waddock, S.A. y Graves, S.B. (1997). 'The corporate social performance-financial performance link'. ***Strategic Management Journal***, 18, 303–319.

- Wallis, J. y Dollery, B. (2006). 'Revitalizing the contribution non-profit organizations can make to the provision of human services'. ***International Journal of Social Economics***, 33, 491–511.
- Wei, S., Liang, G. y Husheng, X. (2013). 'Multilevel Fuzzy Comprehensive Evaluation of NGO Effectiveness in China Context'. ***Journal of Management Research***, 13, 229–237.

CAPÍTULO 4

METODOLOGÍA

4.1 Estudio de caso

4.2 El caso Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI): Importancia y breve presentación

4.3 Planificación y etapas para el estudio de caso

4.4 Diseño de la encuesta

4.5 Introducción en la encuesta y perfil de los encuestados

4.6 Medición de la efectividad de gestión en las OSFL

4.7 Medición de la efectividad del programa en las OSFL y en la institución pública

4.8 Medición de la efectividad de las redes (networks) en las OSFL

4.9 Medición de la legitimidad

4.10 Medición de los efectos de la privatización

4.10.1 Limitación de las agendas personales que persiguen los directivos

4.10.2 Presencia o ausencia de incentivos económicos tras la privatización y sus razones

4.10.3 El deseo de los propietarios de controlar las organizaciones

4.10.4 Control por parte de los propietarios sobre el cumplimiento de los objetivos

4.10.5 Presencia de personal calificado en las organizaciones

4.10.6 Estado de la infraestructura e inversiones

4.10.7 Comparación de la calidad del servicio

4.11 Análisis estadístico de datos

4.11.1 Modelo de regresión logística multinomial

4.11.2 Validez, dimensionalidad y fiabilidad de la escala

4.11.3 Test-estadísticos no paramétricos

4.11.4 Medida de asociación y prueba estadística de significación

4.12 Desarrollo de entrevistas a directivos y expertos

4.13 Bibliografía del capítulo

Apéndice 4.1: Cuestionario destinado a los usuarios de los sistemas de riego

Apéndice 4.2 Resumen de entrevistas realizadas a funcionarios y ex funcionarios de los sistemas de riego

En la revisión de la literatura realizada en el segundo capítulo pudimos analizar que diversos trabajos empíricos han estudiado algunos procesos de privatización tomando en cuenta diversas variables, sobre todo sociales o económicas, para evaluar efectos negativos que han tenido algunos procesos de privatización en diversas regiones. Es decir, existen evidencias empíricas que cuestionan y resaltan el hecho de que los procesos de privatización no han estado en todos los casos acompañados de resultados positivos (Adams, 2006; Ashkeboussi & Tootoonchi, 2007; Goldman, 1997; Hamm et al., 2012; Jupe, 2009; Letza et al., 2004; Mannsberger & McBride 2007; Saal et al., 2007; Tankha 2009) en tanto que autores como (Cuervo & Villalonga 2000) hacen también un llamamiento a detenernos y profundizar el estudio de las variables contextuales y organizacionales con el fin de poder entender los resultados obtenidos.

Ahora, la peculiaridad de nuestra investigación radica básicamente en tres componentes: (1) Abordamos a la privatización como una temática importante a la que hacen alusión autores como Zahra et al. (2000), los cuales sugieren profundizar el estudio de *otras formas de privatización*. En este contexto estudiamos una forma de privatización diferente en donde se concesionó un servicio altamente estratégico para un país, a organizaciones privadas sin fines de lucro (OSFL). (2) No solo es el hecho de que estudiemos otra forma de privatización sino que también planteamos para nuestra investigación otro componente destacado como es el análisis desde la perspectiva de agencia. Como analizamos en el marco teórico, la literatura científica que aborda el estudio de las OSFL utilizando la teoría de agencia es escasa, a pesar de que las relaciones de agencia en el contexto de una OSFL sean muy importantes (Peterson, 2010) y más aún en el contexto de la privatización. (3) Además de abordar el estudio de variables organizacionales, también enfatizamos la circunstancia de que la literatura científica actual evidencia una falta de trabajos empíricos y procedimientos claros para medir la efectividad de OSFL en la provisión de servicios. Así mismo se nos hace un llamado a la realización de estudios empíricos que contribuyan al entendimiento y medición multidimensional

de la efectividad en las OSFL (Lecy et al., 2012), lo cual nosotros adicionalmente lo realizaremos en un contexto de privatización. En este sentido, no estudiaremos empíricamente algún modelo multidimensional ya utilizado por OSFL para medir su efectividad organizacional, sino que desarrollaremos uno.

Estos tres aspectos justifican la realización de un estudio de caso, debido al carácter exploratorio y la complejidad que supone detectar cómo se desarrollan los acontecimientos. A través de diversas técnicas de obtención de información que expondremos más adelante (encuestas, revisión de documentación de archivos, recopilación de datos, entrevistas, revisión de información pública, observación directa, etc.) intentaremos dar respuesta a las preguntas de investigación planteadas en este trabajo (Yin, 2009).

Una parte fundamental de nuestro trabajo también estará basado en las percepciones de aquellos constituyentes que fijan los objetivos, reciben el servicio y son también los indispensables para el funcionamiento de las organizaciones sin fines de lucro (donantes de fondos y clientes). Este procedimiento de evaluación que hemos elegido y que explicaremos en detalle más adelante, se justifica en el hecho que de manera general, después de la privatización; si los mismos que aportan los recursos (donantes) no están satisfechos con la efectividad de la organización que está recibiendo sus recursos, podrían quitar su apoyo, con lo cual la organización privada no podría seguir funcionando. Y por otro lado, si los clientes que reciben el servicio tampoco están satisfechos con la efectividad de la organización, se quejarán del servicio o intentarán buscar otro proveedor con mayor efectividad, situaciones que también pueden llevar a que las organizaciones tengan problemas de legitimidad o financiación.

4.1 ESTUDIO DE CASO

Según Denzin & Lincoln (2005), la principal diferencia entre los métodos cualitativos y cuantitativos radica en que justamente en los primeros el investigador *“..busca respuestas a preguntas que enfatizan cómo la experiencia social es creada y da significado. En contraste, los estudios cuantitativos enfatizan la medición y análisis de relaciones causales entre variables, no entre procesos”*. La investigación cualitativa se centra en el estudio de *“entidades y procesos”* los cuales no pueden ser estudiados en forma de un experimento y no presentan la facilidad de poder ser medidos en términos cuantitativos como son las frecuencias, intensidades, etc. (Denzin & Lincoln, 2005).

Por tanto, la idoneidad de la investigación cualitativa se encuentra en su potencialidad para crear una abundancia de datos capaces de explicar la cualidad o naturaleza de situaciones o de comportamientos dentro de determinados entornos (De Vaus, 2002).

Sobre la investigación cualitativa, en la literatura científica también encontramos que existen diversas escuelas y posiciones que la definen, por lo cual su significado dependería de las múltiples perspectivas o el enfoque desde el cual se la pretenda definir. En este contexto, De Gialdino (2006) la define como: *“..un proceso interpretativo de indagación basado en distintas tradiciones metodológicas –la biografía, la fenomenología, la teoría fundamentada en los datos, la etnografía y el estudio de caso..”*.

Esto nos lleva a deducir que no existe una única forma legítima de llevar a cabo investigación cualitativa, ya que cada forma tendrá sus propias reglas y métodos (De Gialdino, 2006).

Sobre lo que sí encontramos consenso es que la investigación cualitativa contiene una gran solidez sobre todo por su capacidad de poder detallar las razones de

procesos contemporáneos que ocurren en un determinado contexto y que están dirigidas a dar respuestas al ¿Cómo? y ¿Por qué? suceden las cuestiones que se están investigando (De Gialdino, 2006; Neiman & Quaranta 2006).

Aunque otros autores sugieran que las preguntas de las investigaciones cualitativas sean idóneas para el estudio del ¿Cómo? y del ¿Qué?, constituye una de las fortalezas de la investigación cualitativa y que moviliza a investigadores a utilizarla, su capacidad de esclarecer las razones legítimas de acontecimientos y sus relaciones con otros. Constituye principalmente una metodología idónea exploratoria y que en un nivel micro también es utilizada para evaluar o analizar a “..sistemas, organizaciones, instituciones, transformaciones estructurales, etc..”, en donde también es relevante tomar en cuenta los contextos (De Gialdino, 2006).

El estudio de caso representa una de las formas más usuales de realizar investigación cualitativa (Stake, 2000; 2005). La razón es que para llegar a conseguir una comprensión de un caso, se requiere un estudio profundo de los acontecimientos que se han producido y cómo se han dado. El caso puede llegar a ser simple o complejo, puede representar una organización o varias (Stake, 2000; 2005).

En lo que se refiere a los tipos de estudio de caso, encontramos tres. El primer tipo es el *intrínseco*. En este escenario, los investigadores lo estudian porque están interesados en obtener un mejor entendimiento específicamente sobre ese caso (Neiman & Quaranta 2006; Stake, 2000; 2005).

Esto en ningún momento significa que los investigadores eviten generalizaciones, todo lo contrario, el estudio de caso intrínseco puede ser visto como un avance para las generalizaciones, aunque para su realización no sea primordial si el caso pudiera representar a otros casos, sino más bien lo central es el caso en sí mismo (Stake, 2000; 2005).

El segundo tipo es el estudio de caso *instrumental*, el cuál se ocupa de un “..problema conceptual o empírico más amplio que el caso puede iluminar” (Neiman & Quaranta 2006), es decir que el caso en sí no es primordial, sino que constituye un apoyo en el interés de conseguir entender un problema diferente o conseguir una generalización de un resultado. Aunque es importante mencionar que los investigadores suelen perseguir varios objetivos y tener diversos intereses simultáneamente, razón por la cual no existe un claro límite entre los estudios de caso intrínsecos e instrumentales (Stake, 2000; 2005).

Los estudios de caso *colectivos o también denominado estudio de caso múltiple* (estudios de caso instrumentales extendidos a diversos casos) representan para los investigadores la utilización de diversos casos con el fin de poder identificar “*un fenómeno, una población, una condición general*” (Stake, 2000; 2005) o “*similitudes*” y “*diferencias*” entre los casos (Neiman & Quaranta 2006).

Independientemente del tipo de estudio de caso que se pretenda realizar, investigadores argumentan la importancia de no fijar siempre la atención en la generalización al momento de realizar un estudio de caso. Stake (2005) advierte: “*Ocurren daños cuando el compromiso de generalizar o teorizar es tan fuerte que la atención del investigador se aparta de características que son importantes para entender el caso en sí mismo*” (Stake, 2005) argumento que lo compartimos y tomamos en cuenta para nuestro trabajo.

En el supuesto de que el caso esté compuesto por una organización, el caso puede abarcar el análisis de diversas áreas (departamentos) o individuos (grupos de interés), razón por la cual se favorecen diseños de investigación que se centran en obtener datos o informaciones no solo del caso en sí mismo, sino también de sus contextos y antecedentes que justamente muestren las causas o explicaciones a los eventos suscitados y examinen dichas complejidades (Stake, 2000; 2005), lo cual es importante para nuestro trabajo.

En este contexto, gran parte del trabajo en un estudio de un caso típico implica estudiar sus relaciones y situaciones, que justamente en el caso de una organización que provee un servicio, pueden estar representadas por su desarrollo y oportunidades de negocio, el manejo de sus diferentes limitaciones, las normas y reglas que la afectan, sus presupuestos, el reclutamiento o calidad de su personal y sus directivos que tienen que rendir cuentas a ciertos grupos de interés sobre el cumplimiento de los objetivos. Una organización que se desenvuelve en un contexto, también puede ser influenciada de diferentes modos o por actores como es la actividad sindical, el estado económico del sector en el que se desenvuelve, etc. En este caso tipo, según la literatura, los investigadores tendrán mucho trabajo en conseguir observar y recabar suficiente información de la realidad que perciben las personas tanto dentro de la organización como en su entorno (Stake, 2005).

Neiman & Quaranta (2006) nos amplían el panorama y nos mencionan que *“los estudios de caso pueden ser útiles en la aplicación de una teoría establecida o su puesta a prueba, la creación de conceptos, y en la profundización del desarrollo de una determinada teoría”*.

Es muy importante señalar que, entre los diseños de investigación, la estrategia de investigación que se fundamenta en la realización de un estudio de caso, también puede compaginar métodos *“cuantitativos y cualitativos”* (Neiman & Quaranta 2006). Por ello, en nuestro trabajo, y partiendo de que la estrategia de investigación será un estudio de caso, utilizaremos diferentes métodos de recogida de información. En este sentido también compartimos la idea de que *“las fuentes de información presentes pueden ser de índole muy diversa, pudiéndose incluir datos secundarios y cuantitativos..”*. Es justamente la complejidad del fenómeno, la ocasión y conveniencia que ofrece un estudio de caso en el sentido de que nos permite utilizar diferentes metodologías, lo que también nos llevó a su elección ya que nos posibilita evaluar los resultados desde diferentes perspectivas

e incluso triangular esos datos consiguiendo una mayor validez y riqueza en la investigación (Neiman & Quaranta 2006).

4.2 EL CASO INSTITUTO ECUATORIANO DE RECURSOS HIDRÁULICOS (INERHI): IMPORTANCIA Y BREVE PRESENTACIÓN

Un aspecto muy importante y “*único*” en la realización de un estudio de caso es justamente el seleccionar el caso a estudiar. La literatura nos recomienda poner atención en la selección, con el fin de elegir aquel caso del cual pensemos que podemos aprender más. Esto no se refiere solo a que el caso en sí tenga que ser especial, sino que hay que poner atención en elegir un caso que nos sea lo más accesible posible y con el cual podamos estar cerca el mayor tiempo posible. Al momento de elegir el caso *“el potencial de aprender, es un criterio diferente e incluso superior que la representatividad”* (Stake, 2000; 2005).

Decidimos estudiar El Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI). Una Institución pública encargada de la planificación, diseño, construcción de infraestructura, provisión, conservación, mantenimiento y manejo de agua de riego para todo el Ecuador. La Institución fue creada en 1966 y llegó a tener 2.064 trabajadores (1993) estando constituida por trece distritos (subsidiarias) repartidos por todo el país, los cuales tenían a su cargo diversos sistemas de riego y dependían de la matriz ubicada en la capital (INERHI, 1991).

En 1995 se empezó la concesión de los sistemas de riego (1995-2000), delegando sus funciones al sector privado (CAMAREN, 2011).

Para la privatización de los trece distritos del INERHI se utilizó el siguiente procedimiento: Tras la extinción del INERHI se traspasaron temporalmente las funciones de sus distritos a las Corporaciones Regionales de Desarrollo (CRD), que debían privatizarlos. Para su privatización, se consideró que todos los usuarios de cada sistema de riego debían conformar organizaciones privadas sin

finés de lucro (OSFL), a las cuales se les realizaría una concesión de los sistemas de riego estatales con el fin de que los administrasen y prestasen el servicio a los usuarios. A éstas organizaciones sin fines de lucro que administrarían el agua de riego se las denominaron Juntas Generales de Usuarios (JGU) y cada una conformó su propia directiva mediante asambleas generales y contrataron al personal que creían conveniente. A las JGU, el Estado les concedió legalmente el derecho de cobrar a los usuarios por sus servicios con el fin de que tuvieran sus propios ingresos e independencia del Estado, aunque la propiedad sobre el agua y la infraestructura la mantuvo el Estado (MAGAP, 2001).

Considerando que la literatura nos advierte que al momento de estudiar un fenómeno, pueden existir varios casos posibles a elegir o existen casos que también pueden estar compuestos por “mini-casos”. Estos son escenarios en donde los recursos o presupuestos a disposición, la accesibilidad, el tiempo, la cercanía, la apertura, etc., son factores importantes para la toma de la decisión del caso o mini caso(s) a estudiar. Asimismo el contacto con personas cercanas al caso, expertos, visitas previas a la organización(es) a estudiar, la obtención de datos preliminares y sugerencias constituyen una gran ayuda en el análisis de la mejor opción. Finalmente en estas circunstancias, *“la formación, la experiencia y la intuición”* del propio investigador son decisivos al momento de realizar la selección del caso o del mini-caso(s) de donde se pueda aprender y entender más (Stake, 2000; 2005).

En nuestro caso, tuvimos que tomar la elección de profundizar nuestro estudio en un distrito del INERHI (compuesto por dos mini-casos). Sobre todo tres factores influyeron sobre esta decisión: (1) la gran dimensión que tenía el INERHI y también la gran dispersión a nivel nacional de los sistemas de riego que administraba; (2) la complejidad del caso, debido a que los trece distritos del INERHI fueron concedidos a diversas organizaciones que pasaron a administrar los distritos (mini-casos), y que no se encuentran articuladas o conectadas entre sí, situación que hacía inviable el conseguir la accesibilidad a la información de

tantas organizaciones e imposibilitaba el conseguir los recursos necesarios, tanto humanos como económicos, para estudiar en profundidad tantos mini-casos en tantas regiones del país; (3) la cercanía que se requiere tener al caso en un estudio exploratorio para entender sus peculiaridades.

Con estos antecedentes, decidimos centrar nuestra atención en uno de los más grandes e importantes de los trece distritos del INERHI, el distrito Pichincha.

Muestra de su importancia es que en los 25 años analizados, sus asignaciones para operación, mantenimiento y desarrollo agrícola representaron ya el 22,35% del presupuesto total del INERHI en estas actividades (INERHI, 1991). Este distrito resalta además por su importante ubicación⁴ y por el manejo de sus sistemas de riego de forma autónoma al no estar involucrada ninguna otra institución regional del Estado que haya influido en la construcción, operación o mantenimiento, lo cual posibilita el análisis del antes y el después de la privatización.

El distrito Pichincha tenía a su cargo dos sistemas de riego: (1) sistema de riego El Pisque; (2) sistema de riego Tumbaco. Cada sistema de riego en la administración estatal tenía sus respectivos directivos y oficinas zonales. Los directivos zonales dependían directamente del jefe (director) del distrito. Al desaparecer el INERHI, la CRD asumió de forma temporal la administración de los dos sistemas de riego, y posteriormente los privatizó concediendo el sistema de riego El Pisque a la JGUP (CORSINOR, 1999) y del sistema de riego Tumbaco a la JGUT (CORSINOR, 2001).

En nuestro caso, el estudio de la privatización del distrito Pichincha involucra el análisis de sus dos sistemas de riego, los que constituyen dos mini-casos, ya que su estructura independiente nos lleva a evaluar la administración de los dos

⁴ Provincia de Pichincha, donde se encuentran localizadas ciudades importantes, entre ellas Quito, capital del Ecuador.

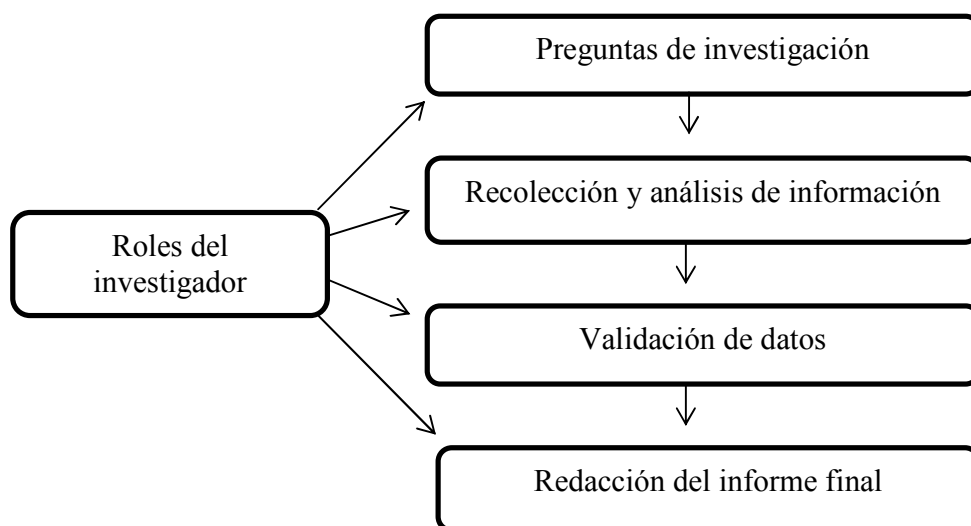
sistemas de riego y las dos organizaciones sin fines de lucro (OSFL) que los administran, por separado.

Consideramos que estudiar el distrito Pichincha era idóneo también por la estructura que adoptaron las OSFL tras la privatización. Es decir, los usuarios del servicio (clientes) también se transformaron en los donantes de fondos que permiten que la organización continúe funcionando. Por esta razón, el estudio de las OSFL y de sus usuarios constituye a su vez el análisis del principal grupo de interés que las dirige, controla, proporciona recursos y se beneficia de la existencia de las organizaciones privadas en la provisión de un servicio estratégico.

4.3 PLANIFICACIÓN Y ETAPAS PARA EL ESTUDIO DE CASO

En la realización de nuestro estudio de caso, se cubrieron una serie de etapas que aparecen resumidas en la Figura 4.1:

FIGURA 4.1: ETAPAS PARA LA REALIZACIÓN DEL ESTUDIO DE CASO



Fuente: Elaboración propia basado en Neiman & Quaranta, 2006.

Siguiendo a Neiman & Quaranta (2006), en la primera etapa elaboramos cuestiones de investigación que se centraban en un número limitado de acontecimientos o situaciones específicas para poder abordarlas con la precisión y el detalle requerido. La revisión de la literatura fue el punto de partida para la definición de nuestras cuestiones de investigación. Para nosotros, estas cuestiones también gozaban de un cierto grado de flexibilidad, ya que al tratarse de un trabajo exploratorio íbamos concretando y especificando las respuestas o resultados en el transcurso de la investigación y poníamos atención de no perder en el camino acontecimientos importantes que pudieran influenciar los resultados en la explicación de nuestro caso (Neiman & Quaranta, 2006).

La segunda etapa la iniciamos con una recolección de información y datos (Neiman & Quaranta, 2006; Yin, 2009) siendo en nuestro caso las principales fuentes: (1) encuestas; (2) entrevistas; (3) documentos internos de archivos o públicos y registros escritos de las organizaciones (informes de auditorías, informes estadísticos, informes anuales, etc.); y (4) observaciones directas.

Destacamos el hecho de que las encuestas y algunas entrevistas claves fueron realizadas al final del proceso de recolección de datos. La razón para esto fue que primeramente nos enfocamos en recopilar documentos, realizar entrevistas y observar, con el fin de poder conseguir un entendimiento de lo que sucedió tanto antes como después de la privatización del servicio. Esta información previa que obtuvimos, también nos llevó a la conclusión de que resultaría un instrumento de obtención de datos muy valioso el armar una base de datos y realizar encuestas a los nuevos administradores del recurso, que en nuestro caso constituirían los mismos usuarios o donantes de fondos. Es importante mencionar que el gran número de encuestas puerta a puerta que tuvimos que realizar para conseguir una representatividad adecuada, lo cual también se detallará más adelante, constituyeron un gran reto para nosotros por la importante cantidad de recursos y tiempo que tuvimos que invertir en esa parte de la investigación. De todas formas, consideramos que su realización fue muy acertada, ya que nos proporcionaron

datos cuantificables y estadísticamente significativos que pudimos triangularlos con la información cualitativa obtenida, y así conseguir dar una mejor explicación del caso.

Una vez obtenidos los datos, con el fin de facilitar su estudio y sistematizar el proceso, nos era fundamental el realizar una “construcción de categorías” partiendo de ciertas características comunes, particularidades o “patrones” (Neiman & Quaranta, 2006).

En lo que se refiere a la organización de las pruebas materiales encontramos dos aspectos importantes a tomar en cuenta: 1) El saber identificar y delimitar los contextos dentro de los cuales las cosas que son objeto de estudio pueden tener *“un significado similar”*. Un claro ejemplo de esto es la delimitación cronológica o en espacios de tiempo entre sucesos que podrían ser relevantes dentro de la investigación. Investigadores argumentan que tener una clara *“noción del contexto es siempre relevante cuando diferentes series de datos están siendo comparados..”*. 2) El segundo paso en el estudio de las pruebas materiales tiene mucha relación con el primero, ya que una vez que se hayan determinado los contextos es necesario también estudiar sus *“similitudes y diferencias”* y agruparlos de acuerdo a esas características. (Hodder, 2000).

Tomando en cuenta estas recomendaciones, una vez obtenidos los datos, procedimos a organizarlos, antes de entrar al proceso que involucraba su análisis.

Las categorías utilizadas para la organización de los datos y su posterior análisis fueron las siguientes: (1) incentivos; (2) control sobre directivos y las organizaciones; (3) recursos humanos; (4) calidad del servicio y estado de la infraestructura; (5) datos económicos y herramientas de rendición de cuentas; (5) efectividad organizacional.

En lo que respecta a la tercera etapa (validación de datos) asumimos la responsabilidad que tienen los investigadores de que su trabajo no presente inexactitudes, falta de contrastación o confirmación. En este sentido es importante conseguir para el lector un alto grado de validez al momento de entender el reporte (Stake, 2000; 2005).

Según Stake (2000; 2005) *“..para reducir la probabilidad de interpretaciones erróneas, los investigadores utilizan varios procesos, de los cuales dos de los comúnmente más utilizados son la redundancia de la recopilación de los datos y el desafío de los procedimientos en las explicaciones”*. En este sentido obtuvimos mucha información que tenía que ser evaluada y que provenía de diversas fuentes como son: entrevistas, documentos internos o públicos y registros escritos de las organizaciones, informes de auditorías, informes estadísticos, informes anuales, observaciones directas y encuestas. Al momento de entrar a trabajar en el caso, estos procedimientos de validación de datos son llamados triangulaciones. *“La triangulación es usualmente conocida como un proceso que utiliza diversas percepciones para una observación o interpretación”*. Al momento de realizar la triangulación en un estudio de caso, se habla de *“clarificar los significados identificando las diferentes formas en las que es visto el caso”* razón por la cual la triangulación *“..ayudará a identificar las diferentes realidades”* (Stake, 2000; 2005).

Se sugiere tomar en cuenta un paso en donde *“..reglas de representación se construyen a partir de patrones de asociación y exclusión”*. En este paso se toman en cuenta teorías y su relación con los datos obtenidos (Hodder, 2000).

Por esta razón, en el proceso de validación de datos, una vez que generamos las categorías, sorteamos la información y evaluamos los datos; procedimos a triangular los datos y conseguir así una validez de los mismos, encontrando sobre todo repeticiones o redundancia y asociándolos con lo revisado en el marco teórico y las cuestiones de investigación (Neiman & Quaranta, 2006; Stake, 2000; 2005; Yin, 2009;).

En la parte final de la triangulación, las encuestas jugaron un rol fundamental en la evaluación de los resultados, dado que los datos cualitativos recogidos fueron también triangulados con los resultados de las encuestas con el fin de encontrar explicaciones, contrastar los resultados o en su defecto confrontarlos con otras evidencias o perspectivas. El procedimiento sobre cómo exactamente se realizaron las encuestas y cuáles fueron las variables estudiadas, serán explicados en detalle en los siguientes apartados.

En la cuarta y última etapa que involucra la redacción del informe final del caso, pusimos especial atención a la creación de conocimiento, razón por la cual intentamos quitar subjetividad a los datos utilizando métodos que sean replicables, impidan falsificaciones y sobre todo triangulen los datos (Stake, 2005). Para esto, procuramos resumir y transmitir al lector todas las particularidades del caso, su contexto y la interpretación de todos los datos de manera sencilla y con calidad.

En este sentido también procuramos tener cuidado de todas las recomendaciones metodológicas e incluimos en la redacción de nuestro trabajo final, cuestiones de investigación basadas en un marco teórico, establecimos los procedimientos realizados, las observaciones, las encuestas, interpretamos y evaluamos los datos. Finalmente formulamos en nuestro informe final conclusiones y recomendaciones con el fin de poder entregar al lector todo el conocimiento adquirido durante todas las etapas de la investigación (Neiman & Quaranta 2006).

4.4 DISEÑO DE LA ENCUESTA

Como se mencionó anteriormente, con el fin de poder contrastar, validar y dar mayor robustez al trabajo, además de la información recopilada a través de otros métodos y su respectivo análisis, también realizamos encuestas puerta a puerta a los donantes de fondos y usuarios del recurso. Mediante esto, a través de un método cuantitativo conseguimos abordar variables organizacionales y de

efectividad del antes y después de la privatización y triangularles con la información recopilada en el trabajo de campo.

Dividimos al cuestionario en cuatro partes: (1) evaluación de la efectividad organizacional; (2) evaluación de variables organizaciones para el sector público; (3) evaluación de variables organizaciones para el sector privado; (4) información sobre el perfil de los encuestados (ver cuestionario Apéndice 4.1).

La elaboración del cuestionario para la encuesta fue realizada tomando especial atención a la revisión de la literatura. Para esto, tal como la literatura nos recomienda, pusimos atención que el diseño de las preguntas esté basado en seis principios: (1) *fiabilidad* (preguntas “*ambiguas y vagas*” producen que la misma persona no responda de la misma forma, si fuera preguntada en diferentes ocasiones); (2) *validez* (preguntas que miden lo que queremos medir y utilizan escalas adecuadas); (3) *discriminación* (importante en estudios exploratorios, que los elementos muestrales sean variados en sus variables más importantes y sean significativos); (4) *tasa de respuesta* (obtener preguntas claras que obtengan una alta tasa de respuesta de todos los encuestados); (5) *exacto significado para todos los encuestados* (que los encuestados entiendan las preguntas de la misma forma); (6) *relevancia* (que todas la preguntas en los cuestionarios sean estrictamente necesarias) (De Vaus, 2002).

Adicionalmente, en la formulación de las preguntas, para las escalas, tomamos en cuenta que para encuestados con un perfil educativo bajo, se debe poner especial atención en la utilización de escalas simples y de calificaciones o de puntuación como son las escalas de Likert. Esto último con el fin de evitar respuestas demasiado complacientes que otorguen datos inexactos. Este perfil de encuestados presentan la característica de que cuando no tienen una opinión formada sobre un determinado tema, tienden a dar respuestas condescendientes que consideran amables, como puede darse de mayor forma en las escalas de “acuerdo” o “desacuerdo” (De Vaus, 2002).

Una vez listo el cuestionario, lo probamos en los seis principios antes mencionados. También, la complejidad del tema nos llevó a realizar dos pre-test de forma aleatoria. Los pre-test son muy recomendados en la literatura científica, sobre todo en los casos cuando no se han adoptado preguntas o cuestionarios que hayan sido previamente elaborados y probados por otros investigadores, es decir que no hayan sido “suficientemente pretesteados”. La falta de estudios empíricos y cuestionarios que aborden algunos de nuestros objetivos, nos llevó a esta situación, en donde apegados a las recomendaciones de la literatura para la elaboración de cuestionarios en el área de la investigación comercial, tuvimos que elaborar un cuestionario acorde a las necesidades y objetivos de nuestro estudio y “pretestearlo” (Díaz de Rada, 2001).

La literatura no determina un número específico para un pre-test. Aunque autores sugieran que un pre-test entre 75 y 100 encuestados sería muy útil, se acepta que no siempre es posible conseguir realizar un pre-test muy grande, para lo cual se sugiere que el cuestionario sea pretestado “*con cuanta gente sea posible*” (De Vaus, 2002). En nuestro caso, realizando un esfuerzo aplicamos el primer pre-test con 30 usuarios (15 de cada sistema de riego) e incluimos también a 2 expertos: el primero era un ex directivo de la empresa pública y el segundo era un ex directivo de la empresa pública y académico que al momento de la encuesta cumplía las funciones de vicedecano de la Facultad de Ciencias Agrícolas de la Universidad Central del Ecuador. Los expertos fueron entrevistados por separado y conocían muy bien tanto a la organización pública como a las privadas al haber también trabajado con ellas.

El pre-test fue realizado con cada encuestado por separado con el fin de evitar que se copien comentarios o explicaciones entre ellos. Primeramente se les presentó el cuestionario y posteriormente se les solicitó a los 30 encuestados y 2 expertos comentarios sobre: fiabilidad y validez de las preguntas, entendimiento e

idoneidad de las escalas, entendimiento de las preguntas y si las opciones de respuestas eran suficientes o requerían ser ampliadas.

En relación a los comentarios recibidos de los usuarios, como podremos ver más adelante de forma más detallada en la medición de variables, sus contribuciones fueron muy importantes, y sobre todo nos referimos a tres factores importantes: (1) los pre-test nos condujeron a tener serios reparos con una baja formación académica y conocimiento técnico de los encuestados (donantes), lo que nos llevó a especificar algunas preguntas con un contexto explicativo, a simplificarlas y en alguna ocasión incluso eliminarlas por ser demasiado técnicas; (2) al tratarse de encuestas puerta a puerta, surgían grandes limitantes no solo con ubicar a los encuestados y conseguir su atención, sino también con el factor tiempo, razón por la cual tuvimos también que reducir el cuestionario a su mínima expresión, ya que nos dimos cuenta que al momento de realizar las encuestas a los agricultores, éstos prácticamente están en su puesto de trabajo y les resultaba muy difícil o incómodo atendernos por mucho tiempo; (3) nos sugirieron añadir opciones en las respuestas que no habíamos tomado en cuenta o que desconocíamos.

En relación a uno de los limitantes más grandes, el tiempo de la encuesta, en nuestra experiencia, pasados los 15 minutos en el pre-test, incluso en catorce ocasiones nos propusieron abortar la encuesta, recortarla y volver en otra ocasión. Todos nos sugirieron limitar las preguntas y acortar el cuestionario, pese a que consideraban que la temática propuesta y la finalidad de la encuesta era muy interesante y novedosa para ellos.

Los expertos por su parte nos hicieron mención sobre preguntas muy técnicas o redundantes que los usuarios no estarían en capacidad de responder, preguntas que a su criterio no eran relevantes en el sector estudiado y temas técnicos no abordados.

Una vez realizadas las modificaciones, que eran considerables, decidimos volver a realizar encuestas aleatorias pre-test basados en los mismos principios expuestos anteriormente. En esta ocasión conseguimos realizar 10 encuestas (5 en cada sistema de riego) y con los mismos dos expertos que las realizamos anteriormente, con el fin de asegurarnos que, por separado, estaban de acuerdo en cómo quedó el cuestionario y que las modificaciones realizadas fueron las correctas. Conseguiamos controlar lo más posible los problemas con el límite de tiempo para cada encuesta, y también conseguimos probar que el cuestionario cumplía satisfactoriamente con nuestros objetivos. En los pre-tests también nos dimos cuenta de una realidad, y es el hecho de que los encuestados elegidos aleatoriamente nos proporcionen el tiempo y tengan la voluntad de colaborarnos, iba a ser un trabajo bastante complicado que requeriría la inversión de mucho tiempo, paciencia y recursos, ya que varios de ellos, si bien aceptaban su participación, nos solicitaban volver a otra hora más adecuada, por lo general por la tarde o noche cuando se desocupan de sus actividades.

En lo que se refiere ya a la realización de las encuestas, antes de efectuarlas, tuvimos que recabar información y elaborar una base de datos de todos los usuarios (donantes de fondos) de los dos sistemas de riego de los cuales estaba compuesto dicho distrito. De la base de datos elaborada pudimos establecer que al momento de nuestra investigación, el ex distrito del INERHI contaba con un total de 8.299 usuarios (donantes de fondos), de relevancia para este trabajo, los cuales para efectos de nuestro estudio también constituyen el total de la población a estudiar.

Autores especializados en el área de la investigación comercial, han citado ejemplos para muestreos estratificados en donde se conoce el tamaño de la población total.

En esos casos, para fijar el tamaño de la muestra de cada estrato, les otorgan una proporción, dependiendo del peso que tenga alguna característica importante de

cada estrato. Los autores en su ejemplo tienen una población total que supera los 4.500 y la denominan como una población grande de estudiar para lo cual sugieren examinar la presencia de grupos (estratos) que pudieran ser relevantes para su investigación. El tomar en cuenta estos estratos, que en cantidad pueden ser minoritarios (Ej.: sólo 500), pero que poseen alguna característica muy importante para la encuesta (Ej.: el mayor volumen de ventas), produce que no sean descuidados y se les otorgue el peso adecuado acorde a su característica. Es decir, serán encuestados un mayor número de elementos muestrales que aparentemente en número son menos significantes, pero que en alguna característica importante son muy relevantes para la investigación. Si se realizara un muestreo aleatorio simple sin estratificación, en estos casos aquellos que tienen esa característica importante para el estudio, pero en número son pocos, seguramente estarían pobremente representados, lo que podría dar resultados inexactos (Grande-Esteban & Abascal Fernández, 2014).

Es por esto que usualmente en la investigación comercial, cuando se utiliza el método de muestreo aleatorio simple, y se detectan estratos relevantes para la investigación, se reparten a los estratos pesos o elementos muestrales, dependiendo de los principios o criterios de los que esté compuesto el estrato. Para estos ejemplos de encuestas en esta área de investigación, también se ha fijado como objetivo alcanzar un nivel de confianza del 95,5% y un error máximo del 5% (Grande-Esteban & Abascal Fernández, 2014).

Basados en este análisis, de nuestra base de datos se desprende que tenemos una población grande de estudiar (8.299) y también detectamos dos estratos de relevancia para nuestro estudio. En este contexto, determinamos como adecuado alcanzar en nuestra encuesta un nivel de confianza superior al 98% con un error máximo de estimación del 5%.

Para poder cumplir con este propósito, procedimos a calcular el tamaño de nuestra muestra, para lo cual, mediante un muestreo aleatorio simple también

dividimos al total de nuestra población a estudiar en todo el distrito en dos estratos dependiendo del sistema de riego y en consecuencia de la OSFL a la que pertenecían. Realizamos una asignación proporcional de modo que el número total de los elementos muestrales de cada estrato, sea también directamente proporcional con el tamaño de su OSFL.

Para cumplir con el nivel de confianza y de error máximo fijado como objetivo, procedimos a realizar aleatoriamente 526 encuestas puerta a puerta a los usuarios, lo cual representa un tamaño de muestra de más del 6% del total de nuestra población a estudiar. Encuestamos propietarios que utilizaron el servicio antes y después de la privatización, con el fin de que puedan emitir criterios comparativos exactos sobre las diferencias en varias variables. Las encuestas las realizamos entre Diciembre del 2012 y Mayo del 2013.

4.5 INTRODUCCIÓN EN LA ENCUESTA Y PERFIL DE LOS ENCUESTADOS

Al momento de elaborar la encuesta es importante formular una introducción en el inicio de la encuesta, con el fin de presentarse ante los encuestados y conseguir su atención. Autores como Díaz de Rada (2001) sugieren que la presentación contenga *“..una presentación de la institución que realiza la investigación, una breve explicación del por qué se realiza el estudio, cómo se ha seleccionado al encuestado, el tipo de información que se le va a solicitar y que se va a hacer con ella..”*. Esto fue tomado en cuenta, para lo cual introdujimos una presentación en la encuesta que consta en el Apéndice 4.1.

También era para nosotros importante el poder obtener datos concretos del perfil de las personas que estábamos encuestando. Nuestro objetivo era obtener información sobre las personas que componen el hogar de cada encuestado, su nivel educativo y de ser posible su situación económica.

Las preguntas fueron formuladas siguiendo las recomendaciones de De Vaus (2002) adecuándolas a la realidad del país (ver Apéndice 4.1, cuarta parte). Adicionalmente la literatura nos recomienda no empezar el cuestionario con preguntas personales o descriptivas (edad, nivel educativo, etc.), ya que esto puede incomodar desde el principio a los encuestados, razón por la cual estas preguntas las dejamos para un apartado al final del cuestionario (De Vaus, 2002).

4.6 MEDICIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE GESTIÓN EN LAS OSFL

Para el estudio de la efectividad de gestión en organizaciones sin fines de lucro, según Lecy et al. (2012) se pueden abarcar competencias tales como el desarrollo de los recursos humanos, liderazgo gerencial, planificación y presupuestación, gobierno corporativo, y el adecuado control financiero.

Con el fin de poder evaluar la efectividad de gestión, decidimos dividir su estudio en dos fases. En la primera fase localizamos en el ámbito de la efectividad de gestión en las OSFL, los ítems que los donantes de fondos (en nuestro caso los mismos usuarios) consideran importantes, puesto que como analizamos en el marco teórico, éstos constituyen el grupo de interés (constituyentes) que justamente permite que las organizaciones continúen prestando sus servicios, es decir son los que fijan los objetivos de la organización.

Con el fin de determinar las variables que tendrían que ser incluidas o modificadas en los cuestionarios de las encuestas, y las que son las más importantes para aquellos que actualmente financian a las organizaciones; durante el primer pre-test, después de aplicar el cuestionario con todas las variables, procedimos a entrevistar a los 30 donantes de fondos (15 de cada sistema de riego) consultándoles sobre aquellas variables que para ellos son determinantes con el fin de evaluar la efectividad de gestión y continuar entregando recursos a la OSFL.

Introdujimos las siguientes opciones mencionadas como posibilidades en la literatura científica por Lecy et al., (2012) y Wei et al (2013) que se resumen en la siguiente Tabla 4.1:

TABLA 4.1: EVALUACIÓN DE ÍTEMS EFECTIVIDAD DE GESTIÓN

En su opinión. Si tuviera que evaluar la efectividad de gestión (efectividad administrativa y directiva) de su JGU, cuáles de las siguientes competencias le parecen importantes de evaluar? (Puede elegir una o todas)		
OPCIONES	SI	NO
Liderazgo de sus directivos		
Desarrollo de los recursos humanos		
Calidad de los recursos humanos		
Gobierno corporativo		
Control financiero		
Planificación y presupuestación financiera		
Declaración de la misión		
Auditoria externa independiente		
Análisis de las tendencias del entorno		
Ficheros o archivos de planificación		
Estudio de los grupos de interés (personas influyentes para la organización)		
OTRAS OPCIONES?		

Los donantes podían elegir o descartar todas las opciones. También podían proponer ellos otras que no hayan estado contempladas y que consideren importantes para medir la efectividad de gestión. Puesto que todos los donantes de fondos (socios) tienen el mismo poder de voto dentro de la organización a la que pertenecen, consideramos oportuno que las encuestas/entrevistas pre-test sean aleatorias y en diferentes sectores.

Adicionalmente también consultamos a los dos expertos, por separado, sobre las variables que deberían ser medidas en el caso de la efectividad de gestión para las organizaciones involucradas, ya que ellos como ex directivos nos aportarían informaciones muy interesantes, y finalmente les confrontamos con las respuestas de los usuarios con el fin de encontrar consenso.

Sobre la Tabla 4.1 los 30 donantes nos mencionaron que se debería medir la efectividad de las siguientes competencias: (1) planificación y presupuestación financiera; (2) informes de auditorías externas; (3) desarrollo de los recursos humanos; (4) calidad de los recursos humanos. Con las demás variables existía poco entendimiento de su significado y mucha controversia sobre su capacidad de medirlo.

Esta información nos confirmaron los expertos, quienes sugerían que debido al bajo perfil de los donantes era prudente limitarse a temas económicos y de recursos humanos que constituyen competencias más cercanas y fácilmente medibles para los donantes.

Adicionalmente, los donantes en sus entrevistas sugerían que para ellos lo importante para seguir aportando recursos es: (1) saber qué se hace con el dinero; (2) que les rindan cuentas adecuadamente (3) que los directivos se ocupen que haya suficiente agua; (4) que los directivos hagan más obras como revestimiento de canales, etc. En este sentido, encontramos en la literatura científica que el control financiero y auditorías externas también constituye un aspecto importante de la efectividad de gestión (Lecy et al., 2012; Wei et al., 2013). Debido a que los puntos (3) y (4) mencionados por los entrevistados, están incluidos en la medición de la efectividad del programa, que se detallará más adelante, concluimos que lo más importante para las personas que realizan sus aportes en lo que se refiere a la efectividad de la gestión, es el punto (1) que podría estar representado tanto por la auditoría externa como por la planificación financiera y para el punto (2) decidimos introducir una variable llamada: efectividad en la rendición de cuentas.

Finalmente, si triangulamos nuestro pre-test y entrevistas, con las competencias que encontramos en la literatura, encontramos que para abarcar el ámbito de la efectividad de la gestión, según el grupo de interés y beneficiario más importante para las OSFL, la efectividad de gestión está perfectamente representada por

cinco variables: (1) efectividad en la planificación y presupuestación financiera; (2) efectividad en los informes de auditorías externas; (3) efectividad en el desarrollo de los recursos humanos; (4) efectividad en la calidad de los recursos humanos; y (5) efectividad en la rendición de cuentas.

Siendo los que aportan los recursos y sostienen a las OSFL, los que tienen la última palabra, decidimos tomar estas variables para medir la efectividad de gestión de las OSFL y las aplicamos en el segundo pre-test, obteniendo resultados satisfactorios. Cuando realizamos el segundo pre-test con los cambios propuestos, nos dimos cuenta que los encuestados estaban en la capacidad de responder, entendían las preguntas, y posteriormente estaban de acuerdo en que para ellos era lo adecuado para medir la efectividad de gestión, por lo que el cuestionario final se ajustaba a los requerimientos de nuestro caso. Es importante resaltar que la efectividad de gestión constituye solo un ámbito (una dimensión) de la efectividad de toda la OSFL, la cual en su conjunto debe conducir a que la organización continúe recibiendo sus fondos.

Al momento de aplicar el cuestionario, previo a realizar la pregunta, explicamos brevemente a los encuestados lo que nosotros entendemos por efectividad, con el fin de asegurarnos que interpretaban las preguntas adecuadamente. Esto lo realizamos basados en Díaz de Rada (2001), el cual nos sugiere que si consideramos necesario dar una definición, lo realicemos antes de la pregunta.

De esta forma y con la información obtenida; en el cuestionario definitivo (ver Apéndice 4.1) formulamos una pregunta solicitándoles a los usuarios (donantes de fondos) que valoren la efectividad de gestión de un total de cinco ítems. Para esto fue utilizada una escala de Likert de cinco puntos que estaba compuesta de la siguiente forma: (5) muy satisfecho; (4) satisfecho; (3) medianamente satisfecho; (2) insatisfecho; (1) muy insatisfecho.

Nos limitamos a solicitarles a los usuarios su percepción sobre la efectividad de gestión de las OSFL y no del INERHI. Considerando que los usuarios no se encontraban directamente involucrados en la gestión de la organización cuando ésta pertenecía al sector público, no podíamos pedirles que evalúen también la efectividad de gestión de la organización pública de la cual recibían el servicio, pero no estaban involucrados en su administración, lo que hubiera producido datos inexactos.

4.7 MEDICIÓN DE LA EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA EN LAS OSFL Y EN LA INSTITUCIÓN PÚBLICA

Para evaluar la efectividad del programa, medimos el impacto de los servicios concesionados al sector privado. Como se pudo apreciar en el marco teórico, la influencia o el impacto del servicio se puede medir a través de la satisfacción de los usuarios con el servicio (Wei et al., 2013; Ullah & Routray, 2007) y el cumplimiento de los objetivos de la organización (Klassen et al., 1998).

Decidimos medir la satisfacción de los usuarios (donantes de recursos y clientes a la vez) tomando en cuenta ciertas variables que incluyen también los objetivos de la organización. Con este fin realizamos una recopilación de documentos (auditorías externas y documentos internos) y entrevistamos a los directivos de las organizaciones, para tener claros los objetivos y los servicios que prestan o deberían prestar las organizaciones.

Con este listado realizamos la encuesta pre-test con su posterior entrevista tanto a los 30 usuarios como a los 2 expertos. En este apartado no recibimos ni por parte de los usuarios ni de los expertos alguna objeción sobre las variables que estábamos midiendo. El segundo pre-test fue igual. En este apartado, para medir la satisfacción, utilizamos como guía el trabajo realizado por Ito et al. (2005) del cual adoptamos el formato de su cuestionario y la estructura de sus preguntas. En su trabajo los autores mediante encuestas midieron el grado de satisfacción de los

usuarios en relación con una serie de actividades y servicios (9 en total) que ofrecía una organización sin fines de lucro en Nepal. Cada pregunta estaba asociada con una puntuación de satisfacción. En ese estudio se utilizó una escala de Likert del 5 al 1: *“muy satisfecho (5)”*, *“satisfecho (4)”*, *“aproximadamente 50/50 (3)”*, *“insatisfecho (2)”* y *“muy insatisfecho (1)”*.

Ajustamos ese formato y estructura a nuestro caso. Previamente volvimos a formular una aclaración en donde indicábamos a los usuarios lo que nosotros entendemos por efectividad y posteriormente procedimos a solicitarles su nivel de satisfacción en 5 ítems: (1) efectividad en la forma de administrar todos los recursos que la JGU tiene a su disposición; (2) efectividad en proporcionar asistencia técnica sobre el uso del agua de riego; (3) efectividad en construir canales de riego; (4) efectividad en mantener los canales de riego; (5) efectividad en operar los canales de riego (manejo de toda la infraestructura para la entrega de agua al usuario).

Puesto que nos encontrábamos frente a usuarios que también utilizaron el servicio cuando el INERHI operaba los sistemas de riego, decidimos aplicar el mismo cuestionario y la misma pregunta para medir la efectividad que tenía la institución pública en prestar el mismo servicio que ahora prestan las OSFL. Así pudimos comparar la percepción de los usuarios en cuanto al servicio que prestan las instituciones privadas en referencia al que prestaba la institución pública.

4.8 MEDICIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE LAS REDES (NETWORKS) EN LAS OSFL

Decidimos medir este ámbito modificando en algo el enfoque. Es decir, para nuestro trabajo no nos pareció apropiado el medir la efectividad de las redes antes y después de la privatización, ya que de por sí iban a salir resultados diferentes, al tratarse de organizaciones que se financiaban de forma diferente y tenían estructuras y entornos diferentes.

Adicionalmente los encuestados no disponían de información sobre las redes de la institución pública, ya que estos sólo se limitaban a recibir el servicio. Por esta razón nos enfocamos en medir la efectividad de las redes en las dos organizaciones sin fines de lucro. Es decir, el objetivo no era solo medir y cuantificar la efectividad de cada organización sino también el medir la diferencia en la efectividad de las redes entre dos organizaciones sin fines de lucro que gestionan el mismo recurso estratégico en la misma región.

Siguiendo la propuesta realizada por Wei et al. (2013) para medir la efectividad de las redes (networks) en una OSFL y adaptada a nuestro caso, procedimos a realizar los dos pre-test y las entrevistas con los dos expertos, obteniendo que la pregunta y los ítems se ajustaban satisfactoriamente a nuestras necesidades.

En el cuestionario final, les indicamos a los encuestados lo que entendemos por efectividad, para luego proceder a formular la pregunta solicitándoles su grado de satisfacción en relación a los siguientes cinco ítems: (1) efectividad en las relaciones con los gobiernos (nacional, provincial o municipal); (2) efectividad en las relaciones con otras organizaciones sin fines de lucro; (3) efectividad en las relaciones con empresas; (4) efectividad en las relaciones con el público y los medios de comunicación; (5) efectividad en las relaciones con voluntarios. Utilizamos la misma escala de Likert, utilizada en los apartados anteriores.

4.9 MEDICIÓN DE LA LEGITIMIDAD

Lecy et al. (2012) en su trabajo de revisión de la literatura teórica y empírica, sugieren que para medir la legitimidad de una OSFL tienen que ser tomados en cuenta algunos ámbitos como: *“el reconocimiento del nombre, la afiliación con campañas exitosas o causas populares capaces de recaudar fondos, poder acceder a los procesos políticos, reclutar apoyo de miembros y donantes”*.

Por otro lado Wei et al. (2013), proponen en el contexto de la legitimidad en una OSFL el medir: *“la tipicidad, los valores únicos, la efectividad de las operaciones”*, y *“el empoderamiento”*. Tras un análisis del contexto en el cual se desenvuelve nuestro caso y tomando en cuenta estas recomendaciones, decidimos medir la legitimidad de las OSFL, con la ayuda de los siguientes ítems: (1) el buen reconocimiento del nombre de la JGU ante el público en general; (2) capacidad de recolectar fondos mediante campañas o eventos para cumplir los objetivos que persigue; (3) capacidad de mantener el apoyo económico de sus donantes o miembros; (4) distinción o diferenciación positiva de otras JGU; (5) conocida como eficiente en todos los trabajos que realiza.

Cabe resaltar que sobre todo en la legitimidad es ideal el encuestar la percepción de legitimidad que tienen los principales constituyentes. La influencia de la legitimidad sobre la efectividad de toda la organización es importante, ya que como se estudió en la parte teórica, entre otras características, permite obtener acceso a recursos. Por esta razón medimos la percepción de sus donantes o miembros, los cuales justamente constituyen el grupo de interés, a través de cuyos aportes o donaciones, se mantiene la organización.

Utilizamos la misma escala de Likert utilizada en los apartados anteriores.

4.10 MEDICIÓN DE LOS EFECTOS DE LA PRIVATIZACIÓN

Como se mencionó en el marco teórico, en la literatura científica existe una escasez de estudios que aborden aspectos organizacionales de las OSFL con la teoría de agencia (Peterson, 2010).

En lo que se refiere a las variables organizacionales, si relacionamos el estudio de las OSFL con lo analizado en nuestro marco teórico sobre la teoría de agencia en el contexto de la privatización, obtenemos que según esta teoría, son las compensaciones, los incentivos y los mecanismos de control los que permitirían

limitar las agendas privadas y alinear los propios objetivos que persiguen los agentes con los objetivos de los principales, jugando el recurso humano disponible también un papel importante en los resultados alcanzados.

Por esta razón, consideramos necesario el realizar un trabajo exploratorio para medir y analizar los efectos de la privatización (concesión de un recurso y servicio estratégico a una OSFL) sobre los siguientes acontecimientos: (1) la limitación de agendas personales que persiguen los directivos de las organizaciones antes y después de la privatización; (2) la presencia o ausencia de incentivos económicos tras la privatización y sus razones; (3) el deseo de los propietarios de controlar el cumplimiento de los objetivos que perseguía la empresa pública y las OSFL antes y después de su privatización; (4) control por parte de los propietarios sobre el cumplimiento de los objetivos que perseguían las organizaciones, tanto antes como después de la privatización; (5) presencia de personal calificado para la administración del recurso y el asesoramiento antes y después de la privatización; (6) estado de la infraestructura e inversiones de la propiedad privada en comparación con la propiedad pública; (7) comparación de la calidad del servicio entre el sector público y las dos organizaciones privadas (JGUP y JGUT) y comparación entre ellas. La forma de levantar esta información la mencionamos a continuación.

4.10.1 Limitación de las agendas personales que persiguen los directivos

En el marco teórico se planteó la idea de que el sector privado debería presentar ventajas en relación al sector público debido a que al desaparecer la doble relación de agencia, es más fácil realizar una conexión adecuada entre los incentivos y los diversos sistemas de control (Barberis et al., 1996; Cuervo & Villalonga, 2000).

Estos esfuerzos de coordinar los sistemas de control con los incentivos, están sobre todo dirigidos a evitar un oportunismo por parte de los directivos, alineando

los objetivos de los propietarios con los de sus directivos. Por este motivo para nuestro estudio era importante explorar si tanto en el sector público como ahora en el sector privado, por parte de aquellos que reciben el servicio, que en nuestro caso también representan a los propietarios del recurso, se disponen de suficientes herramientas o formas de control para limitar los intereses u objetivos personales de los directivos (agendas personales).

Realizamos una pregunta cerrada para que el encuestado pueda pronunciarse a favor o en contra (Díaz de Rada, 2001). En este contexto utilizamos respuestas cerradas dicotómicas con opciones de “sí” o “no” (De Vaus, 2002). Para aquellos que respondían negativamente pasamos a consultarles mediante una pregunta exploratoria abierta (Díaz de Rada, 2001) el por qué no ejercieron ese control tanto para la entidad pública, como para las privadas (ver Apéndice 4.1, segunda parte: Apartado C y tercera parte: Apartado D). Las preguntas las planteamos en los dos pre-test y no tuvimos que realizar ningún cambio o mejora, porque se ajustaba a los requerimientos de nuestro estudio.

4.10.2 Presencia o ausencia de incentivos económicos tras la privatización y sus razones

Como se había mencionado en el marco teórico, la privatización significa un cambio de propiedad (de pública a privada), o el traspaso al sector privado de la administración o provisión de determinados servicios o bienes.

Esta nueva administración por parte del sector privado de los servicios concedidos producirá nuevas relaciones de agencia que según Cuervo & Villalonga (2000) influirán sobre varias variables importantes, entre ellas los incentivos. La desaparición de la doble relación de agencia presente en organizaciones públicas, a través de la privatización, resultaría en que para el sector privado sea más sencillo el realizar una conexión adecuada entre los incentivos y los diversos sistemas de control, razón por la cual los incentivos serán más fuertes que los

ofrecidos en empresas gubernamentales (Barberis et al., 1996; Cuervo & Villalonga, 2000).

En nuestro caso la concesión del servicio se realizó a OSFL, las cuales se encuentran administradas por los mismos usuarios que reciben el servicio. Al no existir más el gobierno como entidad que provea el servicio, nos es interesante entender el interés que tienen los nuevos administradores (propiedad privada) de establecer incentivos económicos por el trabajo que desempeñan sus directivos. La evaluación sobre los incentivos y la limitación de las agendas personales que persiguen los directivos estuvo compuesta por dos preguntas. Para la primera pregunta, nos era importante encontrar una formulación adecuada, que no influya a los encuestados en su respuesta, de forma que el encuestado adopte “*..una postura neutral respecto al objeto investigado..*” (Díaz de Rada, 2001). En este contexto plantear la pregunta ¿implementaría usted incentivos económicos para los directivos si éstos alcanzan ciertos objetivos importantes fijados por ustedes? podría producir varias respuestas afirmativas y dar datos erróneos, ya que es fácil decir que sí, cuando no se piensa inmediatamente o no se tiene el suficiente tiempo de plantearse alguna de las posibles consecuencias de la respuesta. Es decir, no se les está dando toda la información a los encuestados como es el hecho de que tendrían también que invertir recursos en esos incentivos. Por esta razón, y con el fin de conseguir una formulación neutral decidimos plantear la pregunta de la siguiente forma: ¿implementaría usted incentivos económicos para los directivos, si éstos alcanzan ciertos objetivos importantes fijados por ustedes, aunque esto signifique pagarles más dinero?

En el caso de la primera pregunta, cuando al investigador le interesa saber si el encuestado está en acuerdo o desacuerdo con algo, se recomienda emplear preguntas cerradas (Díaz de Rada, 2001). Nosotros decidimos utilizar en esta pregunta un formato binario, planteando una pregunta cerrada de carácter dicotómico “sí” o “no” (De Vaus, 2002).

Para la segunda pregunta, siendo que la literatura es extensa en explicar el por qué en el sector privado se utilizan los incentivos o éstos son más fuertes; por medio de las encuestas, nos era también importante entrar a explorar las razones del por qué los propietarios (usuarios) no implementarían estos incentivos en sus organizaciones privadas. Para esto utilizamos una pregunta abierta sin ninguna alternativa de respuesta. Este tipo de preguntas son justamente ideales en la realización de estudios exploratorios, ya que pretendíamos con la segunda pregunta dejar al encuestado la posibilidad de darnos nuevas respuestas que nosotros pudiéramos no haber tomado en cuenta en la formulación de alternativas Díaz de Rada (2001). Los dos pre-test nos confirmaron que las preguntas eran correctamente entendidas y se ajustaban a nuestras necesidades.

4.10.3 El deseo de los propietarios de controlar las organizaciones

La doble relación de agencia presente en instituciones públicas, también produce que los propietarios del recurso, en nuestro caso los mismos usuarios, no puedan controlar directamente a la organización que provee el servicio, sino que este control sea dejado en manos de los políticos que los representan. Ahora, nuestra intención era saber si este control también era deseado. Es decir, si los usuarios deseaban poder ejercer control sobre el cumplimiento de objetivos de la institución pública, cuando ésta proveía el servicio y si actualmente, que el servicio es prestado por una organización privada, desean poder controlar el cumplimiento de objetivos de la organización.

Para la elaboración de esta pregunta en donde el encuestado puede expresar sus deseos o anhelos también se recomiendan preguntas cerradas, por lo cual optamos por una pregunta de “sí” o “no”. Esta pregunta fue elaborada tanto para la institución pública como para la privada con el fin de poder establecer comparaciones del efecto que tuvo la privatización del servicio. La redacción final de las preguntas se pueden ver en la segunda parte del cuestionario: Apartado A, y en la tercera parte del cuestionario: Apartado B (ver Apéndice 4.1).

La literatura nos aconseja que para preguntas de recuerdo, como es el caso de cuando la Institución pública proveía el servicio, se deben “*delimitar períodos de tiempo*” haciendo una referencia a los períodos de tiempo más cercanos, razón por la cual en nuestra pregunta nos basamos en los dos últimos años de provisión del servicio, tanto para el antes como para el después de la privatización (Díaz de Rada, 2001). Cuando realizamos los dos pre-test y las entrevistas con los dos expertos, verificamos que las preguntas eran adecuadas para nuestro estudio.

4.10.4 Control por parte de los propietarios sobre el cumplimiento de los objetivos

Asimismo, además de saber el deseo de control que tenían los propietarios, también nos era importante no sólo estudiar el deseo de controlar sino también lo que efectivamente pasó con el control de objetivos en la época en la que el sector público administraba el servicio y compararlos con el control actual en el sector privado.

En lo que se refiere a la formulación de la pregunta sobre el control de la institución pública, previa a su realización, efectuamos una aclaración a los encuestados en donde también les recordábamos la estructura que tenían sus organizaciones y cómo están organizadas. Esta aclaración o información decidimos darla, puesto que íbamos a preguntar a los encuestados sobre un hecho en concreto que estaba relacionado con su estructura, razón por la cual era importante asegurarnos que todos los encuestados contaban con la misma información (Díaz de Rada, 2001).

Posterior a esto, mediante una pregunta cerrada les consultamos si personalmente o a través de algún representante controlaron el cumplimiento de objetivos de la institución pública. Las opciones de respuesta presentadas eran

dos: “no ejercieron ningún control” o, “sí ejercieron control”. La misma pregunta la realizamos para la organización privada.

Una vez realizado el primer pre-test encontramos que las opciones de respuesta que elegimos no eran suficientes. Once de los treinta encuestados en el pre-test, durante la entrevista nos sugirieron introducir una opción más que se denomine: “Se aprovechan unos pocos y los directivos”. Con esta opción los encuestados se referían a la posible existencia de una amplia percepción de que algunos representantes de ellos simplemente se estaban aprovechando de ese poder de control que les otorgaban para beneficiarse personalmente o beneficiar a personas cercanas a ellos. La misma opción era aplicable en la época del sector público, en la forma de organización que ellos tenían en ese tiempo.

Una vez analizado esto con los dos expertos, éstos también sugirieron introducir esa opción de respuesta, y nos confirmaron que efectivamente en su experiencia, se mal utilizan las representaciones directivas de los usuarios para beneficios personales, y que la introducción de esa opción era idónea para cuantificarlo. Una vez realizadas las correcciones procedimos con el segundo pre-test en el cual confirmamos que los cambios eran convenientes y que la pregunta estaba correctamente formulada (ver Apéndice 4.1, segunda parte: Apartado B y tercera parte: Apartado C).

4.10.5 Presencia de personal calificado en las organizaciones

En el marco teórico se expuso la situación de que tras la privatización se deberían despolitizar las organizaciones y el sector privado debería seleccionar agentes que no estén involucrados en entornos altamente políticos, sino más bien a manejar organizaciones eficientemente.

Estas nuevas competencias requeridas, que serán una base en la selección del agente por parte del sector privado (Barberis et al., 1996), en nuestro caso, no

tendría que solo verse reflejado en servicios más eficientes o por la efectividad del servicio, sino también en la percepción de los propietarios de que cuentan con personal calificado (ingenieros agrónomos e ingenieros civiles, etc.) para administrar y/o asesorar en el sistema de riego, lo que constituye justamente la razón de ser de sus organizaciones.

En este sentido nos era importante saber la percepción de los propietarios, debido a que en nuestro trabajo de campo íbamos a obtener información primaria sobre la cantidad de personal y los perfiles de los trabajadores tanto de la institución pública como de las privadas. En este contexto pretendíamos triangular la información de campo con la percepción de los propietarios. Planteamos una pregunta cerrada con opciones de “sí” o “no” sobre la presencia de personal técnicamente preparado como son los ingenieros agrónomos o civiles para la administración o el asesoramiento en el sistema de riego. Esto tanto para la época en la que el sector público lo administraba como para el sector privado (ver Apéndice 4.1, segunda parte: Apartado D y tercera parte: Apartado E). Los dos pre-test mostraron resultados satisfactorios en relación a la formulación de la pregunta.

4.10.6 Estado de la infraestructura e inversiones

En el marco teórico se dejó claro que diversos trabajos muestran que la privatización sin competencia, puede producir una falta de inversión (underinvestment) y reducir los beneficios esperados (Gámir 1999; Vickers & Yarrow, 1991; Williamson, 1975).

Para los usuarios del servicio el estado de la infraestructura juega un papel importante. Nos era importante entender si la privatización había conseguido mejorar la percepción de los usuarios sobre el estado de la infraestructura.

En este contexto, primeramente les consultamos mediante una pregunta cerrada de “sí” o “no”, si consideran que la infraestructura que actualmente utilizan está en mejor estado que en los últimos 2 años de administración del INERHI (ver Apéndice 4.1, tercera parte: Apartado F).

El tema de las inversiones y el estado de la infraestructura, también nos llevó a querer estudiar si desde el punto de vista de aquellos que justamente reciben el servicio y manejan la organización, se ha cumplido que la privatización aumentó las inversiones. Para esto también les planteamos a los usuarios una pregunta cerrada de “sí” o “no”. Concretamente, les preguntamos a los usuarios si consideran que su organización invierte ahora más dinero en el mantenimiento de la infraestructura y los servicios que ofrece en comparación con los dos últimos años en los que el sector público administró su sistema de riego (ver Apéndice 4.1, tercera parte: Apartado F). Los resultados de los dos pre-test resultaron positivos en lo que se refiere a la idoneidad de la pregunta.

4.10.7 Comparación de la calidad del servicio

Finalmente era de nuestro interés el evaluar si para los usuarios del sistema de riego, el servicio de riego en general que actualmente reciben es mejor, igual o peor que el que ofrecía el sector público. La redacción de la pregunta también la basamos en Díaz de Rada (2001), en cuyo manual para la elaboración de cuestionarios para la investigación comercial, encontramos ejemplos de formulaciones muy similares para evaluar la situación económica de un país. Una vez formulada esta pregunta (ver Apéndice 4.1, tercera parte: Apartado G) procedimos a probarla en los dos pre-test obteniendo que era una pregunta claramente comprendida por los encuestados y que ellos mismos la consideraban como interesante.

4.11 ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE DATOS

4.11.1 Modelo de regresión logística multinominal

El modelo estadístico apropiado a utilizar se elige partiendo del análisis de la variable endógena o dependiente. Para nuestro modelo, la variable dependiente evalúa en general el servicio de riego que reciben los usuarios del sector privado en comparación con el que recibían en el sector público (ver apartado 4.10.7). Esta variable le permitía al encuestado escoger entre tres alternativas excluyentes: “1. Mejor; 2. Igual; 3. Peor”. Según Hair et al. (2010) la regresión logística comprende modelos que son utilizados para *“predecir una sola variable dependiente”*. Es un método apropiado ante la presencia de una variable dependiente que sea *“categórica (nominal o no-métrica)”*, *“dicotómica”* o *“multitómica”*. Es decir, la regresión logística multinominal, resulta justamente un modelo apropiado cuando la variable dependiente tiene (como es nuestro caso) más de dos categorías con información proveniente de una escala cualitativa.

En nuestro modelo las variables independientes son aquellas que evalúan el grado de satisfacción de los usuarios/socios con la efectividad de su organización en diversos aspectos (efectividad de gestión, efectividad del programa, efectividad de las redes y la legitimidad). En este contexto, nuestro análisis estaba orientado a predecir cómo el comportamiento de las variables independientes influye sobre la variable dependiente.

Por ello, primeramente utilizamos un modelo básico de regresión logística multinominal que nos permita observar si efectivamente las variables independientes tenían una influencia significativa o impacto sobre la variable dependiente (Williams, 2012). Los resultados en un principio nos permiten visualizar la existencia o no de una influencia significativa de cada variable independiente sobre la variable dependiente. Aunque, más allá de esto, nuestro objetivo no era solamente detectar cuáles variables influyen significativamente, sino predecir el comportamiento de la variable dependiente, al momento en el que

la variable independiente cambiara. Es decir, en nuestro caso en concreto, pretendíamos predecir, cómo influiría el comportamiento de la calificación del servicio en general, si cambiara la valoración de los usuarios/socios sobre la efectividad en aquellas variables independientes que resulten estadísticamente significativas.

Con esta finalidad utilizamos un modelo denominado “*Logit*”, el cual nos permite calcular los “*efectos marginales*” para cada variable independiente. Los efectos marginales son importantes porque nos cuantifican la probabilidad de un cambio en la variable dependiente, cuando una variable independiente cambia en 1 unidad (Williams, 2012).

Esto, aplicado a nuestro caso en concreto, vendría a significar que después de la privatización, estimamos *la probabilidad* de un cambio en la valoración por parte de los usuarios/socios sobre el servicio de riego en general. Por ejemplo, un cambio de “igual” que antes, a “mejor” que antes. Este vendría a ser un resultado producido por un cambio en 1 categoría de una variable independiente que valora la efectividad organizacional, por ejemplo, un cambio de “medianamente satisfecho” a “satisfecho”. Mediante este modelo nos sería posible determinar aquellas variables independientes que son importantes en la mejora del servicio privatizado y su grado de influencia.

Para llevar a cabo la estimación de este modelo logit multinominal utilizamos el software estadístico Stata.

Finalmente, cuidamos de no dejar de lado el análisis del grado de relación entre las variables. Para esto realizamos también un análisis de correlación de Spearman, con el fin de contrastar la hipótesis de que algunas respuestas de los encuestados valoraban una misma dimensión (correlación).

4.11.2 Validez, dimensionalidad y fiabilidad de la escala

La validez del cuestionario la obtuvimos por tres lados: (1) primeramente al momento de elegir los ítems, ya que éstos en su gran mayoría están basados en la revisión sistemática de literatura, tanto teórica como empírica, realizada por Lecy et al. (2012) en lo que se refiere a la medición de la efectividad en OSFL; (2) en los pre-test realizados tanto a 30 muestras de la población a estudiar como a dos expertos, lo cual nos ayudó a mejorar y ajustar algunos ítems, a eliminar otros y asegurarnos que en las entrevistas los encuestados nos validaban las preguntas; y (3) la validez del cuestionario, también la determinamos utilizando un análisis factorial exploratorio, en donde empleando el método de extracción de componentes principales y dos tipos de rotación (rotación ortogonal: Varimax y rotación oblicua : Oblimin directo), obtuvimos un modelo que nos acercaba a un nivel explicativo apropiado. Es decir, obtuvimos un modelo que incluyó el análisis de los ítems, en donde se establece el porcentaje de la variabilidad de los datos que cada ítem es capaz de explicar (Carrasco-Soto et al., 2013), lo que significaría el grado en que cada ítem y factor está midiendo lo que justamente pretendemos medir.

Cabe mencionar que, en una encuesta de percepción es interesante descubrir si los ítems se agrupan de alguna manera encontrando aquellas variables que en mayor medida expliquen lo requerido. Con el fin de poder analizar esta dimensionalidad de los datos también utilizamos el análisis factorial exploratorio empleando el método de componentes principales y los tipos de rotación antes mencionados (Dursun & Kilic, 2010; Garrido-Moreno & Padilla-Meléndez, 2011).

El modelo que obtuvimos del análisis factorial nos permitió encontrar y agrupar los datos en aquellas dimensiones que sean capaces de alcanzar un nivel explicativo satisfactorio. Es decir, agrupamos los ítems en factores (dimensiones) que nos contribuyen significativamente a explicar la información entregada por los encuestados. Visto de otro modo, se lo puede considerar al análisis factorial

también como una técnica que permite reducir la dimensionalidad de los datos (Daza-Portocarrero, 2006).

En este contexto se emplearon las recomendaciones de Hair et al. (2010) quienes sugieren para el proceso de evaluación tomar en cuenta las siguientes posibilidades: *“(1) la eliminación de una(s) variable(s) del análisis, (2) el deseo de emplear un método de rotación diferente para la interpretación, (3) la necesidad de extraer un número diferente de factores, o (4) el deseo de cambiar de un método de extracción a otro”*.

Adicionalmente los autores también sugieren tomar en cuenta el concepto de que una carga factorial tendrá un determinado grado de significancia dependiendo del tamaño de la muestra. De cualquier forma se asume que aquellas cargas factoriales igual o superiores a 0.50 pueden ser consideradas como significativas y aquellas que superan el 0.70 pueden ser un indicador para una “estructura bien definida” (Hair et al., 2010).

En este sentido, el análisis factorial nos ayuda a depurar la escala de medida (Garrido-Moreno & Padilla-Meléndez, 2011) localizando el menor número de dimensiones que nos permitan interpretar al máximo los resultados obtenidos de los datos.

Este instrumento comúnmente utilizado para la validación también lleva consigo ciertas condicionantes.

La literatura nos recomienda que para poder utilizar esta metodología (análisis factorial) se deberá contar con una muestra que supere las 100 observaciones. Adicionalmente como regla general se propone que por lo menos se alcance una relación de 5 observaciones (casos) por cada variable a estudiar, aunque la muestra mayormente aceptada son 10 casos por cada variable. Se sugiere que mientras mayor sea el número de casos por variable, mayor será la generalización

que se pueda alcanzar, por lo cual los investigadores deberán ser cautos con los resultados obtenidos de muestras con un indicador bajo en observaciones/variables. En este contexto, algunos investigadores más exigentes, incluso han llegado a sugerir un mínimo de 20 casos por variable (Hair et al., 2010).

De cualquier modo, nuestro trabajo en este aspecto cumple con todas las condicionantes, ya que nuestra investigación está compuesta por 526 observaciones para el estudio de 20 variables (relación 26:1), obteniendo una relación superior a las 20 observaciones por variable propuesta por los investigadores más exigentes.

Una prueba necesaria a realizar y que muestra una adecuación muestral que permite la utilización del análisis factorial, es el índice de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO). Este indicador compara los coeficientes de correlación con los coeficientes de correlación parcial entre dos variables. Cuando el indicador es cercano a 1 se refiere que existe una fuerte estructura de correlación entre las variables, por lo cual es adecuado el realizar un análisis factorial. Si el valor está por debajo de 0.60 se considera un valor poco satisfactorio y muestra que no es conveniente utilizar el análisis factorial (Daza-Portocarrero, 2006; Levy-Manging & Varela-Mallou, 2003).

Adicionalmente se debe realizar una prueba de esfericidad de Bartlett en donde se examina si las correlaciones, de forma colectiva, son significantes al nivel 0.0001, probando si la matriz de correlación de nuestros datos es distinta a la matriz identidad, ya que de ser igual, significaría que no existe correlación entre los datos (Hair et al., 2010; Levy-Manging & Varela-Mallou, 2003).

Una vez probado que nuestros datos eran adecuados para la utilización del análisis factorial, procedimos a realizarlo. En este contexto tomamos en cuenta que los factores extraídos alcancen a explicar un porcentaje acumulado

satisfactorio de la varianza total. No existe un mínimo absoluto para este porcentaje, aunque en las ciencias sociales es usual considerar como satisfactorio, a partir que los resultados contienen factores con un porcentaje acumulado del 60% de la varianza total (Hair et al., 2010).

Para analizar la fiabilidad de la escala utilizamos el alfa de Cronbach (Dursun & Kilic, 2010; Garrido-Moreno & Padilla-Meléndez, 2011). La fiabilidad de la escala nos muestra que si utilizáramos la escala en diversas ocasiones, obtendríamos resultados parecidos, es decir que nos muestra una “consistencia interna” entre los ítems de cada dimensión puesta a prueba (Hendryx et al., 2001).

En otras palabras medimos “..la homogeneidad de los distintos ítems..” y de todo el cuestionario (Carrasco-Soto et al., 2013). Nunnally (1978), un autor al que lo encontramos frecuentemente en la literatura científica como una referencia citada, recomienda que el valor del alfa de Cronbach sea superior a 0.70, aunque otros autores sugieren que en el caso de investigaciones exploratorias el valor pueda ser superior a 0.60 (Carrasco-Soto et al., 2013). Para todos los análisis utilizamos el programa IBM SPSS Statistics 20.

4.11.3 Test-estadísticos no paramétricos

Una vez que realizamos el análisis factorial exploratorio, contrastamos la fiabilidad de la escala. Con los datos obtenidos de estos procedimientos, realizamos un análisis estadístico. Con el fin de poder tener una mayor claridad en la explicación del análisis realizado, a continuación primeramente presentamos las codificaciones de las variables destinadas a medir la efectividad organizacional de las OSFL (20 ítems):

TABLA 4.2: CODIFICACIÓN DE LAS VARIABLES

x1 Planificación y presupuestación financiera
x2 Informes de auditorías externas
x3 Desarrollo de los recursos humanos
x4 Calidad de los recursos humanos
x5 Rendición de cuentas (forma utilizada de comunicación hacia los usuarios y medios de información)
x6 La forma de administrar todos los recursos que la organización tiene a su disposición
x7 Proporcionar asistencia técnica sobre el uso del agua de riego
x8 Construir canales de riego
x9 Mantener los canales de riego
x10 Operar los canales de riego (manejo de toda la infraestructura para la entrega de agua al usuario)
x11 Relaciones con los gobiernos (nacional, provincial o municipal)
x12 Relaciones con otras organizaciones sin fines de lucro
x13 Relaciones con empresas
x14 Relaciones con el público y los medios de comunicación
x15 Relaciones con voluntarios
x16 El buen reconocimiento del nombre de la JGU ante el público en general
x17 Capacidad de recolectar fondos mediante campañas o eventos para cumplir los objetivos que persigue
x18 Capacidad de mantener el apoyo económico de sus donadores o miembros
x19 Distinción o diferenciación positiva de otras JGU
x20 Conocida como eficiente en todos los trabajos que realiza

Para medir estas variables empleamos una escala de Likert de 5 puntos y utilizamos diferentes test estadísticos no paramétricos que detallamos a continuación.

Primero, para las variables x6 a x10, que miden la efectividad del programa, recopilamos datos de los mismos encuestados, para dos momentos distintos (antes y después de la privatización). Fue posible medir el antes y después de la privatización sólo para estas variables, debido a que el resto de los ítems medían variables de efectividad organizacional de las cuales los encuestados, al no haber estado involucrados internamente en la organización del sector público, no estaban en capacidad de responder.

Estas muestras se pueden denominar como dos muestras relacionadas, razón por la cual decidimos realizar la prueba denominada de Wilcoxon y la prueba de los signos. La prueba de Wilcoxon y la prueba de los signos están dirigidas a contrastar la hipótesis nula sobre la igualdad de medianas y se ajustan al estudio del antes y después (Daza-Portocarrero, 2006), aunque la prueba de Wilcoxon es

considerada como la prueba no paramétrica más potente, no solo porque comprueba las diferencias entre las puntuaciones de los elementos asociados, sino también porque toma en cuenta el signo y la magnitud de la diferencia (Alea et al., 2000).

Segundo, para toda la escala (variables x1 a x20), realizamos la prueba U de Mann-Whitney y la prueba Z de Kolmogorov-Smirnov. Estas pruebas son utilizadas para muestras independientes, planteando la hipótesis de que una población difiere de la otra (Alea et al., 2000). Adicionalmente la prueba de Kolmogorov-Smirnov permite en muestras grandes, rechazar la hipótesis de normalidad, lo cual es un criterio para la utilización de pruebas estadísticas no paramétricas (Levy-Mangin & Varella-Mallou, 2006).

En concreto, en nuestra encuesta teníamos a dos grupos de encuestados en una misma región, que pertenecían a dos OSFL diferentes. De estos dos grupos pretendíamos comparar si existían diferencias significativas en la percepción de efectividad organizacional de las dos organizaciones de las que eran socios y usuarios del servicio, con el fin de poder comparar las diferencias en la efectividad entre las dos OSFL. Para todos estos análisis también utilizamos el programa estadístico IBM SPSS Statistics 20.

Tercero, con el fin de evaluar el grado de efectividad de cada organización predefinimos un rango de puntuaciones que les permita a las organizaciones alcanzar un determinado nivel de efectividad. Como mencionamos anteriormente, el cuestionario está elaborado en base a una escala de Likert de 5 puntos.

En nuestro cuestionario tenemos 20 ítems, lo que determina que si un encuestado está “muy satisfecho” con la efectividad de los 20 ítems, la organización alcance un puntaje total de 100 puntos (5 puntos por ítem). Asimismo si un encuestado está “muy insatisfecho” con la efectividad en todos los ámbitos significará que otorga 1 punto a cada pregunta, resultando que la organización pueda alcanzar un

máximo de 20 puntos. En consecuencia fijamos los siguientes rangos de puntuaciones para valorar la efectividad organizacional: “muy buena (entre 81 y 100 puntos)”, “buena (entre 61 y 80 puntos)”, “moderada (41 a 60 puntos)”, “pobre (entre 21 y 40 puntos)”, “muy pobre (20 puntos)”. Al tratarse de una escala ordinal (López de Linares, et al., 1994), tomamos la mediana de todos los encuestados en todos los ítems para calcular el puntaje final.

Para la efectividad del programa, en donde pudimos medir la efectividad en la prestación del servicio para el antes y después de la privatización, decidimos calcular directamente la mediana de las 5 variables medidas. Para esto, la efectividad del programa queda representada de la siguiente forma: “muy buena (mediana=5)”, “buena (mediana=4)”, “moderada (mediana=3)”, “pobre (mediana=2)”, “muy pobre (mediana=1)”. Con el fin de ilustrar y profundizar más en el análisis, el mismo procedimiento realizamos para la efectividad de gestión, efectividad de las redes y la legitimidad.

4.11.4 Medida de asociación y prueba estadística de significación

Para las variables organizacionales que miden los efectos de la privatización decidimos elaborar tablas de frecuencia de doble entrada. Por un lado (de forma horizontal) teníamos la organización a la que pertenecían los encuestados (pública vs. privada) y por otro lado (de forma vertical) variables categóricas que conforme se introdujeron los datos íbamos obteniendo tablas de frecuencia con las relaciones entre los diferentes criterios. Estas tablas se las denomina tablas de contingencia. Posteriormente utilizamos el estadístico denominado Chi-cuadrado con el fin de determinar si las variables estudiadas son independientes, rechazando la hipótesis nula con un nivel de significación de $p < 0.05$ (Daza-Portocarrero, 2006). Esta prueba fue realizada utilizando el programa estadístico IBM SPSS Statistics 20, para evaluar las respuestas de todas las preguntas que constan tanto en la segunda como en la tercera parte del cuestionario (ver Apéndice 4.1).

4.12 DESARROLLO DE LAS ENTREVISTAS A LOS DIRECTIVOS Y EXPERTOS

Como se mencionó anteriormente, una de nuestras fuentes utilizadas para la obtención de información fueron las entrevistas. En la literatura según Fontana & Frey (2000) encontramos cuatro tipos de entrevistas: (1) la entrevista estructurada, (2) la entrevista no estructurada, (3) la entrevista de grupo, y (4) la entrevista de género.

Según los autores, la entrevista estructurada se caracteriza porque el entrevistador la controla con un cuestionario a modo de un libreto. Existe muy poco margen de maniobra, planteando exactamente las mismas preguntas sin dejarse envolver en explicaciones, aclaraciones, interpretaciones, o improvisaciones. Este tipo de entrevistas generalmente son asociadas con las encuestas debido a su rígida estructura.

La entrevista no estructurada o conocida tradicionalmente como entrevista etnográfica de composición abierta (open-ended ethnographic interview) es aquella que es capaz de proveer mayor información o datos que otro tipo de entrevista sobre todo debido justamente a su naturaleza cualitativa (Fontana & Frey, 2000).

Por otro lado, la entrevista de grupo puede ser estructurada o no estructurada, mientras que la entrevista de género, posiciona la idea que, dependiendo de la temática propuesta, es necesario tener en cuenta elementos que no deberían ser aislados en una entrevista, como son el género, la raza y la sexualidad (Fontana & Frey, 2000).

Durante las primeras etapas de nuestra investigación, el personal directivo que trabajó en la Institución pública, el personal directivo que hoy trabaja en las OSFL y los expertos que también fueron consultados previa la realización de las encuestas, nos proporcionaban información y explicaciones muy valiosas sobre

acontecimientos que íbamos detectando durante nuestra investigación. Los entrevistados aportaron diferentes perspectivas o puntos de vista sobre la administración del recurso y el servicio, tanto para el antes como el después de la privatización, lo cual disminuía el riesgo de sesgar nuestra investigación. Por esta razón decidimos realizar entrevistas no estructuradas, dejando la posibilidad a los entrevistados de que ellos amplíen o profundicen con sus experiencias e informaciones en todos los temas abordados.

Los temas propuestos en las entrevistas, constituyen los mismos que fueron tratados en las encuestas. La finalidad de las entrevistas era poder triangular y contrastar datos cualitativos con aquellos cuantitativos que provenían de las encuestas realizadas con el fin de dar mayor robustez y entendimiento a los resultados.

Adicionalmente las entrevistas nos permitieron aclarar y descubrir acontecimientos sobre diferentes aspectos que con la complejidad del caso pudieran haber pasado desapercibidos y contrastarlos con diferentes fuentes (documentos, estadísticas, encuestas, etc.). En este sentido abordamos con los entrevistados acontecimientos en torno a los siguientes temas:

1. Método de privatización utilizado.
2. Sistemas de incentivos antes y después de la privatización.
3. Mecanismos y herramientas de control tanto en las organizaciones públicas como privadas.
4. Deseo y capacidad de control tanto sobre los directivos como las organizaciones públicas y privadas.
5. Recursos humanos, capacidades y habilidades tanto de los directivos como para el caso del sector privado, de las personas que tienen la concesión del servicio.
6. Efectividad de gestión de las OSFL.
7. Efectividad del programa tanto en las OSFL como en el Estado.

8. Efectividad de las Redes en las OSFL

9. Legitimidad en las OSFL

Aseguramos a los entrevistados guardar confidencialidad sobre las entrevistas y utilizar la información y datos provenientes de esta fuente con fines académicos. Por esta razón omitimos los nombres de los entrevistados y citamos sus cargos o funciones (ver Apéndice 4.2). De todas formas, al no poder hacer pública esta información, los datos de las personas entrevistadas y el contenido de las entrevistas los hemos archivado y pueden ser consultados por expertos académicos en caso de requerirlo.

4.13 BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO

- Adams, S. (2006). 'The Impact of Privatization on Economic Growth and Income Inequality in Sub-Saharan Africa'. ***The Journal of Social, Political, and Economic Studies***, 31, 295–320.
- Alea, V., Guillén, M., Muñoz, C., Torrelles, E. y Viladomiu, N. (2000). ***'Estadística con SPSS v. 10.0'***, 1era edición. Barcelona: Edicions de la Universitat de Barcelona.
- Ashkeboussi, R. y Tootoonchi, A. (2007). 'Common prerequisites and measures of performance for successful privatization'. ***International Journal of Commerce & Management***, 17, 211–238.
- Barberis, N. Boycko, M. Shleifer, A. y Tsukanova, N. (1996). 'How does privatization work? Evidence from the Russian Shops'. ***Journal of Political Economy***, 104, 764–790.
- CAMAREN. (2011). ***'Gestión compartida del riego'***. Foro de los recursos hídricos. Consorcio de Capacitación para el Manejo de los Recursos Naturales Renovables. Quito.
- Carrasco-Soto, C. I., Maldonado-Radillo, S. E. y López-Torres, V. G. (2013). 'The Validity and Reliability of a Measurement Instrument to the Diversity Management. A Study of an Aerospace Company'. ***Global Conference on Business & Finance Proceedings***, 8, 857–863.

- CORSINOR. (1999). **'Convenio de Transferencia del Uso y Goce de la Infraestructura y la Concesión del Recurso Hídrico del Sistema de Riego en Operación del Canal El Pisque'**. Corporación Regional de Desarrollo de la Sierra Norte. Quito.
- CORSINOR. (2001). **'Convenio de Transferencia Provisional de Operación y Mantenimiento de la infraestructura del Sistema de Riego en Operación de Tumbaco'**. Corporación Regional de Desarrollo de la Sierra Norte. Quito.
- Cuervo, A. y Villalonga, B. (2000). 'Explaining the variance in the performance effects of privatization'. ***Academy of Management Review***, 25, 581–590.
- Daza-Portocarrero, J. (2006). **'Lo Nuevo de SPSS 14'**, 1era edición. Lima: Editorial Megabyte.
- De Gialdino, I.V. (2006). **'Estrategias de investigación cualitativa'**, 1ra edición. Barcelona, Editorial Gedisa.
- De Vaus, D. (2002). **'Surveys in Social Research'**, 5th edition. London: Routledge.
- Denzin, N. y Lincoln, Y. (2005). **'Handbook of Qualitative Research'**, 3er edition. Thousand Oaks, CA, Sage.
- Díaz de Rada, V. (2001). **'Diseño y Elaboración de Cuestionarios para la Investigación Comercial'**, 1ra edición. Madrid, Esic Editorial.
- Dursun, T. y Kilic, C. (2010). 'Market Orientation as a Strategic Driver of Individual Customer Orientation'. ***Journal of Global Business Management***, 6, 1–10.
- Fontana, A. & Frey J.H. (2000). 'The Interview: From Structured Questions to Negotiated Text', Ed. Denzin, N. & Lincoln, Y., **'Handbook of Qualitative Research'**, 2nd edition. Thousand Oaks, CA, Sage.
- Gámir, L. (1999). **'Las privatizaciones en España'**. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Garrido-Moreno, A. y Padilla-Meléndez, A. (2011). 'El CRM como estrategia de negocio: Desarrollo de un Modelo de Éxito y Análisis Empírico en el Sector Hotelero Español'. ***Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa***, 20, 101–118.
- Grande-Esteban I. y Abascal-Fernández, E. (2014). **'Fundamentos y técnicas de investigación comercial'**, 12va edición. Madrid: Esic editorial.
- Goldman, M. (1997). 'The pitfalls of Russian privatization'. ***Challenge***, 40, 35–49.

- Hair, Jr. J. F., Black, W. C., Babin, B. J. y Anderson, R. E. (2010). **'The Multivariate Data Analysis'**, 7th edition. New Jersey: Prentice Hall.
- Hamm, P., King, L. P. y Stuckler, D. (2012). 'Mass Privatization, State Capacity, and Economic Growth in Post-Communist Countries'. **American Sociological Review**. 77, 295–324.
- Hendryx, M., Dyck, D., McBride, D. y Whitbeck, J. (2001). 'A Test of the Reliability and Validity of the Multnomah Community Ability Scale'. **Community Mental Health Journal**, 37, 157–168.
- Hodder, I. (2000). 'The Interpretation of Documents and Material Culture', Ed. Denzin, N. & Lincoln, Y., **'Handbook of Qualitative Research'**, 2nd edition. Thousand Oaks, CA, Sage.
- INERHI. (1991). **'Estadística Institucional 1966-1991 (25 años)'**. Instituto Ecuatoriano de Recursos Hídricos. Quito.
- Ito, K., Oura, Y., Takeya, H., Hattori, S., Kitagawa, K., Paudel, D., y Paudel, G. (2005). 'The influence of NGO involvement on local people's perception of forest management: a case study of community forestry in Nepal'. **The Japanese Forest Society and Springer-Verlag**, 10, 453–463.
- Jupe, R. (2009). 'New Labour, Network Rail and the third way'. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, 22, 709–735.
- Klassen, K. J., Russell, R. M., y Chrisman, J. J. (1998). 'Efficiency and Productivity Measures for High Contact Services'. **The Service Industries Journal**, 18, 1–18.
- Lecy, J. D., Schmitz, H. P., y Swedlund, H. (2012). 'Non-Governmental and Not-for-Profit Organizational Effectiveness: A Modern Synthesis'. **International Society for Third Sector Research**, 23, 434–547.
- Letza, S., Smallman, C., y Sun, X. (2004). 'Reframing privatization: Deconstructing the myth of efficiency'. **Policy Sciences**, 37, 159–183.
- Levy-Manging, J. P y Varela-Mallou, J. (2003). **'Análisis Multivariable para las Ciencias Sociales'**, 2da edición. Madrid: Prentice Hall.
- Levy-Mangin, J.P. y Varela-Mallou, J. (2006). **'Modelización con Estructuras de Covarianzas en Ciencias Sociales. Temas Escenciales Avanzados y Aportaciones Especiales'**, 1era edición. España: Gesbiblo.
- López-de-Linares, F. R., Monterrubio-Aguilar, A.M., Velázquez-Morales, L., Orth-Carlos, R. y Goerne-Canales, A. (1994). **'Teoría del Diseño II: Enfocar, Requisitar'**, 1era edición. México: Universidad Iberoamericana, A.C.

- MAGAP. (2001). '**Estatuto de la Junta General de Usuarios del Sistema de Riego Tumbaco**'. Acuerdo Ministerial 206. Registro Oficial n° del 29 de Junio.
- Mannsberger, J. y McBride, J.B. (2007). 'The privatization of the Mexican banking sector in the 1990s: from debacle to disappointment'. **International Journal of Emerging Markets**, 2, 320–334.
- Neiman, G. & Quaranta, G. (2006). 'Los estudios de caso en la investigación sociológica', Coord. De Gialdino, I.V. et al., '**Estrategias de investigación cualitativa**', 1ra edición. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Nunnally, J. C. (1978). '**Psychometric Theory**', 2nd edition. New York: McGraw-Hill.
- Peterson, D.K. (2010). 'Agency Perspectives on NGO Governance'. **Journal of Management Research**, 2, 1–18.
- Saal, D.S., Parker, D. y Weyman-Jones, T. (2007). 'Determining the contribution of technical change, efficiency change and scale change to productivity growth in the privatized English and Welsh water and sewerage industry: 1985–2000'. **Journal of Productivity Analysis**, 28, 127–139.
- Stake, R. (2000). 'Case Studies', Ed. Denzin, N. & Lincoln, Y., '**Handbook of Qualitative Research**', 2nd edition. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Stake, R. (2005). 'Qualitative Case Studies', Ed. Denzin, N. & Lincoln, Y., '**Handbook of Qualitative Research**', 3er edition. Thousand Oaks: CA, Sage.
- Tankha, S. (2009). 'Lost in Translation: Interpreting the Failure of Privatisation in the Brazilian Electric Power Industry'. **Journal of Latin America Studies**, 41, 59–90.
- Ullah, A. K. M. A. y Routray, J. K. (2007). 'Rural Poverty Alleviation through NGO Interventions in Bangladesh: How far is the achievement?'. **International Journal of Social Economics**, 34, 237–248.
- Vickers, J. y Yarrow, G. (1991). 'Economics perspectives on privatization'. **Journal of Economic Perspectives**, 5, 111–132.
- Wei, S., Liang, G. y Husheng, X. (2013). 'Multilevel Fuzzy Comprehensive Evaluation of NGO Effectiveness in China Context'. **Journal of Management Research**, 13, 229–237.
- Williams, R. (2012). 'Using the margins command to estimate and interpret adjusted predictions and marginal effects'. **The Stata Journal**, 12, 308–331.

- Williamson, O. (1975). ***'Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications'***. New York: Free Press.
- Yin, R. (2009). ***'Case Study Research: Design and Methods'***, 4th edition. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Zahra, S., Ireland, D., Gutierrez, I., y Hitt, M.A. (2000). 'Privatization and entrepreneurial transformation: Emerging issues and a future research agenda'. ***Academy of Management Review***, 25, 509–524.

APÉNDICE 4.1: CUESTIONARIO DESTINADO A LOS USUARIOS DE LOS SISTEMAS DE RIEGO

UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE DE SEVILLA, ESPAÑA

ENCUESTA

NOMBRE DEL ENCUESTADO

Nº DE ENCUESTA

BARRIO

Buenos días/ tardes. Mi nombre es:

Estoy recopilando información para la realización de un estudio para la elaboración de una tesis doctoral en la Universidad Pablo de Olavide, ubicada en Sevilla, España. Nuestro objetivo es conocer un poco más sobre los “Efectos de la transferencia del manejo del riego del INERHI a la Junta General de Usuarios de su sistema de riego”

Le comento que hemos sorteado a varias personas y usted ha sido seleccionado de entre ellas para que nos ayude a contestar las preguntas que se encuentran en este cuestionario.

Los datos que obtengamos a través de los cuestionarios serán estrictamente confidenciales, no se manejarán en forma individual, sino en conjunto y serán utilizados únicamente para la elaboración de la tesis.

Por favor, debe contestar todas las preguntas.

CUESTIONARIO

PRIMERA PARTE

A. EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE LA GESTIÓN DE UNA ORGANIZACIÓN

En la siguiente pregunta le vamos a pedir evaluar a la efectividad de su JGU en la gestión de la organización (efectividad administrativa y directiva). Nosotros entendemos a la efectividad como el grado en que una organización alcanza los resultados deseados.

Según esta definición, ¿en qué medida está usted satisfecho con la efectividad de su JGU en lo que respecta a los siguientes puntos?

	MUY SATISFECHO	SATISFECHO	MEDIANAMENTE SATISFECHO 50/50	INSATISFECHO	MUY INSATISFECHO
1.- Efectividad en la planificación y presupuestación financiera	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1
2.- Efectividad en los informes de auditorías externas	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1
3.- Efectividad en el desarrollo de los recursos humanos	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1
4.- Efectividad en la calidad de los recursos humanos	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1
5.- Efectividad en la rendición de cuentas (forma utilizada de comunicación hacia los usuarios y medios de información)	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1

B. EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE PROGRAMA DE UNA ORGANIZACIÓN

En la siguiente pregunta le vamos a pedir evaluar la efectividad de su JGU en la provisión del servicio y administración del recurso. Nosotros entendemos a la efectividad como el grado en que una organización alcanza los resultados deseados.

Según esta definición ¿en qué medida está usted satisfecho con la efectividad de su JGU en proveer los siguientes servicios?

	MUY SATISFECHO	SATISFECHO	MEDIANAMENTE SATISFECHO 50/50	INSATISFECHO	MUY INSATISFECHO
1.- Efectividad en la forma de administrar todos los recursos que la JGU tiene a su disposición	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1
2.- Efectividad en proporcionar asistencia técnica sobre el uso del agua de riego	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1
3.- Efectividad en construir canales de riego	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1
4.- Efectividad en mantener los canales de riego	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1
5.- Efectividad en operar los canales de riego (manejo de toda la infraestructura para la entrega de agua al usuario)	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1

C. EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE PROGRAMA DE UNA ORGANIZACIÓN

En la siguiente pregunta le vamos a pedir evaluar a la efectividad del INERHI en la provisión del servicio y administración del recurso. Nosotros entendemos a la efectividad como el grado en que una organización alcanza los resultados deseados.

Según esta definición ¿en qué medida está usted satisfecho con la efectividad de su JGU en proveer los siguientes servicios?

	MUY SATISFECHO	SATISFECHO	MEDIANAMENTE SATISFECHO 50/50	INSATISFECHO	MUY INSATISFECHO
1.- Efectividad en la forma de administrar todos los recursos que el INERHI tiene a su disposición	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1
2.- Efectividad en proporcionar asistencia técnica sobre el uso del agua de riego	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1
3.- Efectividad en construir canales de riego	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1
4.- Efectividad en mantener los canales de riego	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1
5.- Efectividad en operar los canales de riego (manejo de toda la infraestructura para la entrega de agua al usuario)	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1

D. EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE LAS REDES DE UNA ORGANIZACIÓN

En la siguiente pregunta le vamos a pedir evaluar a la efectividad en las relaciones que mantiene su JGU con otras organizaciones. Nosotros entendemos a la efectividad como el grado en que una organización alcanza los resultados deseados.

Según esta definición ¿en qué medida está usted satisfecho con la efectividad de su JGU en lo que respecta a las relaciones que mantiene con las siguientes organizaciones?

	MUY SATISFECHO	SATISFECHO	MEDIANAMENTE SATISFECHO 50/50	INSATISFECHO	MUY INSATISFECHO
1.- Efectividad en las relaciones con los gobiernos (nacional, provincial o municipal)	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1
2.- Efectividad en las relaciones con otras organizaciones sin fines de lucro	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1
3.- Efectividad en las relaciones con empresas	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1
4.- Efectividad en las relaciones con el público y los medios de comunicación	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1
5.- Efectividad en las relaciones con voluntarios	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1

E. EVALUACIÓN DE LA LEGITIMIDAD DE UNA ORGANIZACIÓN

En la siguiente pregunta le vamos a pedir evaluar a la efectividad que tiene su JGU en alcanzar legitimidad. Nosotros entendemos a la efectividad como el grado en que una organización alcanza los resultados deseados.

Según esta definición ¿en qué medida está usted satisfecho con la efectividad que ha tenido su JGU en alcanzar legitimidad en las siguientes áreas?

	MUY SATISFECHO	SATISFECHO	MEDIANAMENTE SATISFECHO 50/50	INSATISFECHO	MUY INSATISFECHO
1.- El buen reconocimiento del nombre de la JGU ante el público en general	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1
2.- Capacidad de recolectar fondos mediante campañas o eventos para cumplir los objetivos que persigue	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1
3.- Capacidad de mantener el apoyo económico de sus donadores o miembros	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1
4.- Distinción o diferenciación positiva de otras JGU	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1
5.- Conocida como eficiente en todos los trabajos que realiza	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1

SEGUNDA PARTE

A. EVALUACIÓN: DESEO DE LOS PROPIETARIOS DE CONTROLAR LA ORGANIZACIÓN

	SI	NO
1.- En los dos últimos años que el INERHI administraba su sistema de riego, hubiera deseado usted poder controlar el cumplimiento de los objetivos que perseguía la organización?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

B. EVALUACIÓN: CONTROL POR PARTE DE LOS PROPIETARIOS SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS

En los dos últimos años que el INERHI administraba su sistema de riego, los usuarios del servicio estuvieron organizados y elegían a una directiva, dependiendo del canal al que pertenecían (directiva de óvalo)

	SÍ EJERCÍ CONTROL	NO EJERCÍ CONTROL	DEL PODER DE CONTROL SE APROVECHARON UNOS POCOS Y LOS DIRECTIVOS
2.- ¿Usted personalmente o por medio de un representante de su directiva, controló el cumplimiento de los objetivos que perseguía el INERHI?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

C. EVALUACIÓN: LA LIMITACIÓN DE LAS AGENDAS PERSONALES QUE PERSIGUEN LOS DIRECTIVOS

	SI	NO
3.- En los dos últimos años que el INERHI administraba su sistema de riego ¿Usted como usuario, disponía de herramientas o alguna forma de control para limitar los intereses u objetivos personales que pudieran perseguir los directivos del INERHI?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.- En caso de "NO", ¿Por qué no ejercía ese control o qué le impedía?		

D. EVALUACIÓN: PRESENCIA DE PERSONAL CALIFICADO EN LA ORGANIZACIÓN

	SI	NO
5.- ¿Usted sabe si el INERHI contaba con personal técnicamente preparado, como son los ingenieros agrónomos y civiles, para administrar o asesorar en su sistema de riego?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

TERCERA PARTE

A. EVALUACIÓN: PRESENCIA O AUSENCIA DE INCENTIVOS ECONÓMICOS TRAS LA PRIVATIZACIÓN Y SUS RAZONES

	SI	NO
1.- ¿Implementaría usted incentivos económicos para los directivos, si éstos alcanzan ciertos objetivos importantes fijados por ustedes, aunque esto signifique pagarles más dinero?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.- Podría decirme la razón o razones por las cuales no implementaría incentivos		

B. EVALUACIÓN: DESEO DE LOS PROPIETARIOS DE CONTROLAR LA ORGANIZACIÓN

	SI	NO
3.- En los dos últimos años que la JGU administra su sistema de riego, ¿ha deseado usted poder controlar el cumplimiento de los objetivos que persigue la organización?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

C. EVALUACIÓN: CONTROL POR PARTE DE LOS PROPIETARIOS SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS

Actualmente la JGU administra su sistema de riego en donde los usuarios del servicio están organizados y eligen a sus directivos que los representan ante la JGU, dependiendo del canal al que pertenecen (directiva de óvalo)

	SÍ EJERZO CONTROL	NO EJERZO CONTROL	DEL PODER DE CONTROL SE APROVECHAN UNOS POCOS Y LOS DIRECTIVOS
4.- ¿Usted personalmente o por medio de un representante de su directiva (directiva de óvalo), controlan el cumplimiento de los objetivos que persigue la JGU?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

D. EVALUACIÓN: LIMITACIÓN DE LAS AGENDAS PERSONALES QUE PERSIGUEN LOS DIRECTIVOS

	SI	NO
5.- Actualmente la JGU administra su sistema de riego. ¿Usted como usuario, dispone de herramientas o alguna forma de control para limitar los intereses u objetivos personales que pudieran perseguir los directivos de la JGU?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.- En caso de "NO", ¿Por qué no ejerce ese control o qué le impide?		

E. EVALUACIÓN: PRESENCIA DE PERSONAL CALIFICADO EN LA ORGANIZACIÓN

	SI	NO
7.- ¿Usted sabe si la JGU cuenta con personal técnicamente preparado, como son los ingenieros agrónomos y civiles, para administrar o asesorar en su sistema de riego?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

F. EVALUACIÓN: ESTADO DE LA INFRAESTRUCTURA E INVERSIONES

	SI	NO
8.- ¿Considera usted que la infraestructura de riego que actualmente utiliza, se encuentra en mejor estado en comparación con los dos últimos años de administración del INERHI?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9.- ¿Considera que su JGU invierte ahora más dinero en el mantenimiento de la infraestructura y los servicios que ofrece en comparación con los dos últimos años en los que el INERHI administró su sistema de riego?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

G. EVALUACIÓN: COMPARACIÓN DE LA CALIDAD DEL SERVICIO

	MEJOR	IGUAL	PEOR
10.- En su opinión. ¿El servicio de agua de riego que presta la JGU en general, es mejor, igual o peor que el que prestó el INERHI en sus dos últimos años de funcionamiento?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11.- ¿Podría decirme la razón o razones por las cuales considera el servicio de la JGU mejor, igual o peor que el ofrecido por el INERHI?			

CUARTA PARTE

COMPOSICIÓN FAMILIAR

Anote los datos de las personas que han vivido con Ud.en el último año (Enero a Diciembre 2012), aunque no PASEN todo el tiempo. (cada línea es para un miembro del hogar)

MIEMBROS DEL HOGAR	EDAD	PARENTESCO	NIVEL EDUCATIVO	APROBACIÓN	TRABAJO							
Registre los nombres de todas las personas que conforman este hogar. Empiece por el jefe / jefa de hogar	Años cumplidos	Indicar cuál es su parentesco con el jefe de familia	¿Cuál es el nivel educativo más alto que ha cursado?	¿Cuántos años ha aprobado en este nivel?	Adicionalmente a su trabajo en la finca. ¿Ejerce usted alguna otra actividad temporal, permanente o propia?, y ¿cuál es el ingreso mensual que recibe por esta labor?							
		1. JEFE/A 2. Esposo/a 3. Hijo 4. Hija 5. Yerno/nuera 6. Nieto/nieta 7. Abuelos/suegros 8. Tío/a 9. Sobrino/a 10. Otros	1. Ninguno 2. Alfabetización 3. Pre-primario 4. Primario 5. Secundario 6. Superior	Indicar el número del grado, curso o año aprobado	Especificaciones:							
					<ul style="list-style-type: none"> • El trabajo temporal se relaciona con actividades que la persona puede realizar por un periodo no mayor a 3 meses (jornalero, peón, etc.) • El trabajo permanente se relaciona con una actividad durante todo el año y recibe una remuneración mensual • La actividad propia, es cuando la persona tiene un oficio (carpintero, sastres), tienda, camioneta (fletes, uno o dos días a la semana) 							
					TEMPORAL		PERMANENTE		PROPIA			
					Actividad	No. Días	No. Meses	Valor	Actividad	Valor	Actividad	Valor
1												
2												
3												
4												
5												
6												
7												
8												
9												
10												

APÉNDICE 4.2 RESUMEN DE ENTREVISTAS REALIZADAS A FUNCIONARIOS Y EX FUNCIONARIOS DE LOS SISTEMAS DE RIEGO

Entrevistas

Personal entrevistado	Fecha	Tiempo de duración de la entrevista (minutos)
Jefe Subsecretaría de Riego y Drenaje, zona 2, ex funcionario del INERHI, CORSINOR e INAR.	21.09.2011	106
Presidenta de la JGUT.	15.09.2011	72
Ing. Ex jefe del sistema de riego Tumbaco del INERHI.	19.09.2011	20
Ing. Director-Administrador JGUP.	22.08.2011	35
Ex directivo y asesor del Director Ejecutivo del INERHI, Subdecano de la Facultad de Ciencias Agrícolas de la Universidad Central del Ecuador.	22.09.2011	155
Ex jefe de Operación y Mantenimiento del sistema de riego El Pisque del INERHI.	22.09.2011	130
Ex administradora de la JGUT	20.09.2011	20
Ex directivo y asesor del Director Ejecutivo del INERHI, Subdecano de la Facultad de Ciencias Agrícolas de la Universidad Central del Ecuador.	30.07.2014	35

CAPÍTULO 5

ESTUDIO DE CASO: PRIVATIZACIÓN DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE RECURSOS HIDRÁULICOS (INERHI)

- 5.1 Causas e inicio de la privatización del servicio de riego
- 5.2 Método de privatización e instituciones que reemplazaron al INERHI
 - 5.2.1 Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)
 - 5.2.2 Corporaciones Regionales de Desarrollo (CRD)
 - 5.2.3 Unidad Ejecutora de Proyecto (UEP)
 - 5.2.4 Instituto Nacional de Riego (INAR)
- 5.3 INERHI y sus distritos
- 5.4 Breve análisis del Distrito Pichincha
 - 5.4.1 Sistema de riego El Pisque (Distrito Pichincha)
 - 5.4.2 Sistema de riego Tumbaco (Distrito Pichincha)
- 5.5 Encuestas: Perfil de los usuarios
- 5.6 Las relaciones de agencia y los incentivos
 - 5.6.1 Estructura del INERHI
 - 5.6.2 Estructura de la Junta General de Usuarios del sistema de riego El Pisque (JGUP)
 - 5.6.3 Estructura de la Junta General de Usuarios del sistema de riego Tumbaco (JGUT)
 - 5.6.4 Análisis comparativo: relaciones de agencia y los incentivos
- 5.7 Mecanismos de control sobre los directivos y los objetivos que persigue la organización
 - 5.7.1 Herramientas de control y procesos en la JGUP
 - 5.7.2 Herramientas de control y procesos en la JGUT
 - 5.7.3 Análisis comparativo: incremento del control
- 5.8 Elección de los mejores gestores y RRHH tras la privatización
 - 5.8.1 Recursos humanos del INERHI
 - 5.8.2 Recursos humanos de las JGU
 - 5.8.3 Análisis comparativo: Recursos Humanos
- 5.9 Las condiciones de competencia y la falta de inversión

- 5.9.1 Análisis comparativo: Evaluación del servicio entre sector público y privado
- 5.10 Resultados: Modelo de regresión logística multinominal
- 5.11 Resultados: Validez, dimensionalidad y fiabilidad de la escala
 - 5.11.1 Resultados del análisis factorial exploratorio
 - 5.11.2 Validación del análisis factorial exploratorio y fiabilidad de la escala
- 5.12 Evaluación de la efectividad organizacional
 - 5.12.1 Efectividad de la gestión: Descripción de factores y variables
 - 5.12.2 Efectividad de programa, efectividad de redes y legitimidad: Descripción de factores y variables
 - 5.12.2.1 Efectividad del programa
 - 5.12.2.1.1 Descripción de variables de la efectividad del programa
 - 5.12.2.2. Efectividad de las redes (networks)
 - 5.12.2.2.1 Descripción de variables de la efectividad de las redes
 - 5.12.2.3 Legitimidad
- 5.13 Reorganización del modelo de gestión de riego público (2008)
 - 5.13.1 Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA)
 - 5.13.2 Subsecretaría de Riego y Drenaje
 - 5.13.3 La transferencia de competencias a Gobiernos Provinciales
- 5.14 Bibliografía del capítulo
- Apéndice 5.1: Características generales del sistema de riego El Pisque
- Apéndice 5.2: Características generales del sistema de riego Tumbaco
- Apéndice 5.3: Composición familiar de los encuestados
- Apéndice 5.4: Nivel educativo de los integrantes del hogar
- Apéndice 5.5: Ingresos del hogar
- Apéndice 5.6: Ingresos Jefe de Hogar
- Apéndice 5.7: Frecuencias. Establecimiento de incentivos JGUP
- Apéndice 5.8: Frecuencias. Establecimiento de incentivos JGUT
- Apéndice 5.9: Ejemplo de fotografía aérea georeferenciada del sistema de riego El Pisque
- Apéndice 5.10: Deseo de control de empresa * Tipo de propiedad (tabla de contingencia JGUP)
- Apéndice 5.11: Deseo de control de empresa * Tipo de propiedad (tabla de contingencia JGUT)
- Apéndice 5.12: Control de la empresa * Tipo de propiedad (tabla de contingencia JGUP)

Apéndice 5.13: Control de la empresa * Tipo de propiedad (tabla de contingencia JGUT)

Apéndice 5.14: Control de intereses personales de directivos * Tipo de propiedad (tabla de contingencia JGUP)

Apéndice 5.15: Control de intereses personales de directivos * Tipo de propiedad (tabla de contingencia JGUT)

Apéndice 5.16: Razones para no control * Tipo de propiedad (tabla de contingencia JGUP)

Apéndice 5.17: Razones para no control * Tipo de propiedad (tabla de contingencia JGUT)

Apéndice 5.18: Personal técnico para administrar el recurso * Tipo de propiedad (tabla de contingencia JGUP)

Apéndice 5.19: Personal técnico para administrar el recurso * Tipo de propiedad (tabla de contingencia JGUT)

Apéndice 5.20: Frecuencias mejor infraestructura en la actualidad (JGUP)

Apéndice 5.21: Frecuencias mejor infraestructura en la actualidad (JGUT)

Apéndice 5.22: Frecuencias mayor inversión en infraestructura y servicios (JGUP)

Apéndice 5.23: Frecuencias mayor inversión en infraestructura y servicios (JGUT)

Apéndice 5.24: Calidad del servicio * JGUP vs. JGUT (tabla de contingencia)

Apéndice 5.25 Regresión logística multinominal con todas las variables

Apéndice 5.26 Regresión logística multinominal con tres variables

Apéndice 5.27 Análisis de correlación de Spearman

Apéndice 5.28: Prueba de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) y prueba de esfericidad de Bartlett

Apéndice 5.29: Porcentajes de varianza explicada antes y después de la rotación

Apéndice 5.30: Matriz de componentes (matriz de la estructura factorial)

Apéndice 5.31: Matriz de componentes rotados con método Varimax

Apéndice 5.32: Matriz de configuración (saturaciones de la estructura rotada)

Apéndice 5.33: Matriz de estructura (correlaciones de la estructura rotada)

Apéndice 5.34: Matriz de correlaciones entre los componentes

Apéndice 5.35: Porcentajes de varianza explicada antes y después de la rotación (2 factores)

Apéndice 5.36: Matriz de estructura (correlaciones de la estructura rotada)

Apéndice 5.37: Matriz de correlaciones entre los componentes

Apéndice 5.38: Fiabilidad de la dimensión efectividad de gestión

Apéndice 5.39: Fiabilidad de la dimensión efectividad del programa, efectividad de las redes y legitimidad

Apéndice 5.40: Fiabilidad de toda la escala

Apéndice 5.41: Prueba de Wilcoxon

Apéndice 5.42: Prueba de los signos

Apéndice 5.43: Prueba u de Mann-Whitney

Apéndice 5.44: Prueba de Kolmogorov-Smirnov

Apéndice 5.45: Fertilizantes vendidos

Entre los años 2010 y 2013 la agricultura ecuatoriana según datos oficiales representó entre el 9% y 10% de la producción neta (valor agregado) como porcentaje del PIB (Banco Mundial, 2015).

Esto muestra que el sector agropecuario es uno de los más importantes dentro de la economía ecuatoriana, por su contribución al producto interno bruto, ocupación de mano de obra, producción de alimentos, generación de divisas, y diversas actividades ligadas a este sector. Esto determina que el gobierno tenga que dar especial atención a sus instituciones, en especial a las que aportan y mejoran las condiciones sociales, entre las cuales constan las dedicadas a la planificación, construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura para proveer del servicio de agua de riego a los agricultores de todo el país. En este contexto, en el proceso denominado *transferencia de sistemas de riego* (1995-2000), se delegó la administración, operación y mantenimiento de los sistemas públicos de riego al sector privado (CAMAREN, 2011) lo cual hace el estudio de este proceso tan interesante y relevante para el sector agrícola.

Antes de analizar este traspaso de responsabilidades al sector privado, es preciso conocer más de cerca los orígenes del INERHI por ser la Institución estatal que jugó un rol fundamental en el desarrollo del servicio de riego en el Ecuador.

Los principios del INERHI se remontan a los años 60, los cuales en sus inicios se caracterizaron por el manejo de los recursos hídricos con una gestión débil, ausente de políticas, sin una adecuada administración del medio ambiente y dependientes del gobierno central. En 1966, el Presidente Interino de la República, Clemente Yerovi Indaburo, decreta la Ley de creación del INERHI, institución adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), (Ecuador, 1966).

El INERHI debía desempeñar un rol fundamental dentro de la economía ecuatoriana ya que de acuerdo al artículo 2 de su ley de creación, su finalidad era

justamente *“..propender al mejor aprovechamiento y protección de los recursos hídricos del país, como condición esencial para el desarrollo económico de éste..”* (Ecuador, 1966).

Entre las funciones y atribuciones del INERHI, se citan las siguientes:

- Proyectar, estudiar, construir y explotar sistemas de riego y drenaje en el territorio nacional.
- Promover el establecimiento de empresas de riego particulares o mixtas, y estimular la inversión de capitales en obras de riego.
- Estudiar y determinar las necesidades de agua para riego y otros usos.
- Cobrar a los usuarios las tasas correspondientes por los servicios que preste y fijar las tarifas respectivas (Ecuador, 1966).

5.1 CAUSAS E INICIO DE LA PRIVATIZACIÓN DEL SERVICIO DE RIEGO

Si bien la decisión de privatizar cualquier sector, es una decisión sobre todo política, es importante para nosotros, el desmarcarnos de cualquier postura o ideología política y relatar los acontecimientos sobre el proceso de privatización del riego, con la mayor imparcialidad posible, aunque ciertos sucesos expuestos, por su naturaleza, pudieran parecer muy controvertidos, por las fuertes corrientes ideológicas que impulsaron a que se lleven a cabo. Si bien los hechos detallados a continuación sobre el por qué y cómo se privatizó el riego, son importantes, también consideramos que las causas y los procesos de privatización elegidos por el gobierno de turno influyen en los resultados alcanzados.

A partir del año 1988, se empezó a idear la privatización del riego en el Ecuador, lo que implicaba la desaparición del Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI), y con ello, todo un modelo de gestión pública del riego y drenaje (INAR, 2010). Este modelo, pese a sus fortalezas, estuvo también marcado por algunas limitaciones, como la burocracia y la poca participación activa de los usuarios

aunque cabe resaltar que la principal crítica a este modelo no provino desde el interior del país, sino sobre todo desde el exterior. Las reformas en el agro ecuatoriano entre las que consta *la reestructuración del subsector riego*, fueron propuestas y dirigidas por el estadounidense Dr. Morris Whitaker (Whitaker et al., 1990), un investigador que, según su mismo informe publicado, trabajaba en ese tiempo para la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) con el apoyo de otros investigadores.

En general la valoración del sector agrícola en Ecuador, empezó en febrero de 1988. En esta primera fase del proyecto estuvieron involucrados la USAID, la fundación denominada Instituto de Estrategias Agropecuarias (IDEA), y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Según el documento final resultante, la USAID aportó la mayor parte de la financiación para la realización del proyecto, en tanto que la fundación IDEA puso a disposición oficinas y apoyo logístico. Otras instituciones como el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), la Fundación para el Desarrollo Agropecuario (FUNDAGRO), el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos, etc., colaboraron con información (Whitaker et al., 1990). En este proyecto, entre otros, se pretendía determinar la viabilidad económica del diseño, construcción, operación y mantenimiento de las obras públicas de riego ecuatoriano y por consiguiente evaluar al INERHI (INAR, 2010).

En la investigación anteriormente mencionada (Whitaker et al., 1990) expresamente se señala que a pesar de que el INERHI tenía una esencia técnica, se había politizado y esto le ocasionaba algunas limitaciones como: discontinuidad e inestabilidad, problemas laborales producidos por el sindicato de trabajadores, la reducción de los salarios en términos reales. Además, presentaba una estructura organizacional deficiente que le impedía cumplir con cabalidad la planificación de los recursos hídricos del país, lo cual también incluía el control de drenajes e inundaciones.

Adicionalmente se sostuvo que el 3,3% de la deuda externa ecuatoriana provenía justamente de los proyectos de riego llevados a cabo por esta institución, ante lo cual se proponía disminuir la deuda eliminando esta partida. En este contexto se cuestionaba en general la eficiencia del egreso por concepto de riego del sector público, debido a que en 1988 el costo de la infraestructura de todos los sistemas de riego operados por el INERHI se estimaba en 172,7 millones USD, por lo cual los costos totales de la infraestructura por hectárea regada se promediaban en 2.177,62 USD.

Además, para 1989, los proyectos públicos de riego en el Ecuador eran altamente subsidiados, estimándose que el subsidio anual que aportaba el Estado era de 197 USD por cada hectárea, de los cuales 143,2 USD correspondían a la tarifa volumétrica⁵ y 53,8 USD a la tarifa básica⁶. Cabe resaltar que según los datos obtenidos por el investigador, con estas cifras el Estado estaba subsidiando el 99% de la tarifa básica y el 96% de la tarifa volumétrica. También se establecían ineficiencias por parte de los mismos usuarios a nivel de finca en la utilización del agua de riego, razón por la cual seguramente un tercio del área teóricamente regable, no se regaba.

En este estudio, se recomendaba a las autoridades estatales tomar las siguientes medidas: (1) suspender la ejecución de todos los nuevos proyectos de riego; (2) enfocar los recursos a incrementar la eficiencia de los sistemas de riego existentes; (3) incrementar recursos para la creación y transferencia de tecnología en el área de riego; (4) incrementar una separación de funciones entre las agencias de riego y las instituciones que transfieren la tecnología; (5) incrementar las tarifas del agua acorde al incremento de la eficiencia de los beneficiarios de los proyectos; y (6) *trasladar la competencia de la administración de los sistemas de*

⁵ Tarifa volumétrica era aquella cobrada por la entidad para recuperar la depreciación de las inversiones públicas en infraestructura de riego.

⁶ Tarifa básica era aquella cobrada por la entidad para cubrir costos de administración, operación y mantenimiento de los sistemas

riego públicos al sector privado (en este caso a los mismos usuarios)(Whitaker et al., 1990).

Según esta investigación, la razón para la privatización de los sistemas de riego radicaba, como se anota textualmente, en que “*..parece que existe un desperdicio sustancial de recursos por parte de las agencias públicas...*” y que “*..cuando los usuarios tienen la responsabilidad del manejo del sistema, tenderán a minimizar los costos de operación y mantenimiento de rutina..*” (Whitaker et al., 1990).

Para llevar a cabo la privatización de los servicios que prestaba el INERHI, se ejecutaron varios proyectos con financiación del Banco Mundial (BM), y como era usual en ese tiempo, con cargo a la deuda externa ecuatoriana. Todos los proyectos fueron ejecutados en la primera parte de la década de los 90, y terminaron por debilitar política y financieramente al INERHI. De esos proyectos detectamos uno en particular, el cual fue financiado mediante contrato de deuda No. 3730 entre el Estado ecuatoriano y el Banco Mundial (BM) y destinado a la denominada asistencia técnica en el subsector riego, conocido como Proyecto de Asistencia Técnica (PAT), suscrito el 28 de octubre de 1994 (INAR, 2010).

Es de esta forma que, con la finalidad de que el Proyecto de Asistencia Técnica (PAT) tenga una base jurídica para su ejecución, el poder Ejecutivo emite en octubre de 1994 el Decreto No. 2224 (Ecuador, 1994). En dicho decreto encontramos que se pretendía transferir los sistemas de riego y drenaje al sector privado, por lo tanto en el año 1994, se procede a dismantelar y desaparecer el INERHI.

En base al nuevo modelo de gestión del riego propuesto por Whitaker se proponía reducir al mínimo la capacidad interventora, reguladora y redistributiva del Estado, con lo cual en teoría se mitigarían diversos problemas institucionales, legales, económicos y sociales en el sector de los recursos hídricos (INAR, 2010).

Es interesante mencionar que durante la realización de nuestro trabajo encontramos que en el estudio para la privatización del riego, además de ser financiado por la Agencia para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID) (Guerrero & Ospina, 2003), posteriormente en la fase de implementación, se involucraron representantes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Ministerio de Agricultura. El Presidente de la República que respaldó la privatización fue Sixto Durán Ballén, con el apoyo de su Ministro de Agricultura, quien también era un “*miembro fundador*” y presidente del Comité de Finanzas de la Fundación para el Desarrollo Agropecuario (FUNDAGRO) (Dunn, 1992). Esta fundación era financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) cuyo objetivo radicaba en promover reformas en el sector agrícola en toda América Latina (CAIC, 2008). Por tanto, existe una lógica en las actuaciones del ex Ministro de Agricultura que implementó la privatización de los sistemas de riego, por su estrecha vinculación con la fundación que fomentaba estas políticas.

Según la documentación revisada, al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) se le concedió un préstamo del Banco Mundial de 20 millones USD para ayudar a implementar estas políticas a través del ya mencionado proyecto de asistencia técnica y entrenamiento extranjero, mejor conocido como Proyecto de Asistencia Técnica (PAT) (INAR, 2010).

Pudimos contrastar esta última información con el oficio No. DNP.SEL.94-005917, de fecha 1 de julio de 1994, dirigido al Director Ejecutivo del INERHI. En dicho documento el gobierno de turno comunica claramente que en referencia al plan de reducción de personal del INERHI, se ha preparado en el Ecuador un “*Proyecto de Asistencia Técnica*” para el subsector riego, trabajo que ha sido efectuado por la fundación denominada Instituto de Estrategias Agropecuarias (IDEA) para el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y bajo contrato con el Banco Mundial (BM). El citado documento, entre otros aspectos determina la re-estructuración total del INERHI, y le solicita al Director Ejecutivo de dicha

institución que envíe un plan de ventas de activos del INERHI⁷. Ante esto, encontramos claras evidencias de que en la planificación y ejecución de la privatización del riego estuvieron involucradas fundaciones, organismos bilaterales y organismos multilaterales.

Adicionalmente localizamos un documento en donde en el mismo año los empleados del INERHI presentaban resistencia a la privatización de los sistemas de riego mediante una carta abierta enviada por fax al Sr. Presidente de la República desde el teléfono 529865 de esta institución. En la citada carta los empleados del INERHI acusan abiertamente al Presidente del país y a su Ministro de firmar la desaparición del INERHI por recomendación del Dr. Whitaker, quien fue contratado por la fundación IDEA con recursos de la USAID. Así también se le solicitaba abiertamente el repensar sus actuaciones privatizadoras y, según la carta, a no vender al país por intereses políticos e intereses extranjeros⁸, lo cual suena como una acusación bastante severa. De cualquier forma, como se podrá visualizar más adelante, el proceso de privatización fue implementado de forma coercitiva, con el fin de evitar la resistencia de determinados grupos de interés.

Es importante, dentro de nuestro estudio, hacer una referencia a las diferentes situaciones que perjudicaban al INERHI y le impedían convertirse en una institución sólida, las cuales posteriormente fueron puestas en evidencia en la investigación dirigida por Whitaker y como consecuencia, llevaron a que los gobernantes de turno, aceptaran involucrar a esta institución a un proceso privatizador.

El Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI), compartía (en el campo de riego) responsabilidades con varias entidades regionales y locales, y los fondos que le eran asignados, en varias ocasiones, más bien estaban basados en

⁷ Oficio No. DNP.SEL.94-005917, de fecha 1 de julio de 1994 del Lic. Benjamín Rosales, Secretario Nacional de Desarrollo Administrativo dirigido al Director Ejecutivo del INERHI.

⁸ Carta abierta de los empleados del INERHI dirigida al Presidente de la República, enviada por Fax desde el telf. 529865 del INERHI.

presiones políticas. La falta de una política clara a largo plazo, fue debilitando al INERHI y creando desorden. Debido a las referidas presiones, los requerimientos para ampliación de obras existentes y estudios de nuevas obras se fueron multiplicando y el interés muchas veces terminaba siendo de corta duración de acuerdo a los gobiernos. Esto originó largas demoras en la terminación de obras, diseños de proyectos extremadamente caros y constantes aumentos en los costos de construcción⁹.

Por otro lado, las presiones políticas se vieron dirigidas hacia la construcción de grandes obras, descuidando el desarrollo de sistemas de riego pequeños y trabajos de apoyo al riego privado, que podrían haber tenido una mayor viabilidad económica y beneficiado a un mayor número de agricultores¹⁰. Entre las principales limitaciones que afectaban al riego y a un trabajo más eficiente por parte del INERHI se pueden mencionar las siguientes:

1. Las instituciones encargadas de la planificación, desarrollo y manejo del riego estaban sujetas a influencias políticas.
2. Las actividades de apoyo, incluyendo asistencia técnica, extensión, y adiestramiento de usuarios eran en ocasiones deficientes y carecían de metodologías, personal y presupuesto operativo adecuado.
3. La participación de los usuarios en los sistemas públicos de riego era muy baja y en ciertos casos inexistente.
4. La planificación del manejo de cuencas, el control de calidad del agua y la programación del manejo del medio ambiente en los proyectos de riego era débil o inexistente (Nagler, 1995).
5. Las tarifas del agua de riego eran insuficientes y en la mayoría de los casos no permitían recuperar los costos de operación y mantenimiento y menos aún la inversión; además cada agencia tenía su propia política y las tarifas

⁹ Propuesta de carta para informar a los Presidentes o Directores Ejecutivos de INERHI, CEDEGE, CREA, PREDESUR, y CRM sobre el PAT.

¹⁰ Propuesta de carta para informar a los Presidentes o Directores Ejecutivos de INERHI, CEDEGE, CREA, PREDESUR, y CRM sobre el PAT.

se fijaban en forma general, sin tomar en cuenta los costos de provisión del agua en cada proyecto o sistema de riego.

6. Las estadísticas financieras básicas disponibles eran insuficientes para una planificación y manejo adecuado del recurso¹¹.
7. Las experiencias negativas en el campo de investigación agrícola (variedades, fertilizantes, fitosanitarios o plaguicidas, dosis de riego) demostraron que el INERHI no tenía ni el suficiente personal ni la preparación adecuada para este propósito. El campo de la investigación debía quedar en manos del Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias (INIAP) y el INERHI debía limitarse a adaptar las recomendaciones del INIAP a las condiciones ecológicas propias de sus perímetros de riego (AGRER S.A.-N.V., 1982).
8. Falta de suficiente mantenimiento a partir de los años 90 en adelante, sobre todo en la época que desapareció el INERHI y mientras se privatizaban los sistemas de riego. Esta época resultó en un deterioro de la infraestructura de riego (Nagler, 1995).

5.2 MÉTODO DE PRIVATIZACIÓN E INSTITUCIONES QUE REEMPLAZARON AL INERHI

Desde el año 1994, partiendo de la asesoría por parte de las entidades multilaterales, las competencias en materia de riego, han venido siendo transferidas, total o parcialmente, desde un organismo público (INERHI) hacia otro u otros, públicos o privados. Seguramente, como se verá más adelante en la Tabla 5.1, no resultará exagerado decir que las competencias en materia de riego han sido objeto de mayor número de transferencias en el país, con lo cual, se ha perjudicado una visión de largo plazo respecto a la política del riego (INAR, 2010),

¹¹ Propuesta de carta para informar a los Presidentes o Directores Ejecutivos de INERHI, CEDEGE, CREA, PREDESUR, y CRM sobre el PAT.

siendo las políticas globales de este servicio en el Ecuador, desde la desaparición del INERHI, incluso inexistentes (*entrevista personal, 2011*)¹².

Considerando que el INERHI fue una institución adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) se encontraba directamente afectado por la política de esta cartera de Estado. A partir de 1994, se dispuso entre otras acciones, la privatización de los sistemas públicos de riego por medio de la transferencia de las actividades de administración, operación, mantenimiento, y conservación al sector privado, con la finalidad de también traspasar las responsabilidades de nuevas inversiones a este sector.

En concreto, los objetivos perseguidos fueron los siguientes:

1. reducir los gastos del gobierno en este sector;
2. mejorar la recuperación de costos; e,
3. incrementar los ingresos a nivel de finca a través del cambio de administración y eventualmente de propiedad al sector privado (CNRH, 1998).

La transferencia de los sistemas públicos de riego del país debía ejecutarse con la ayuda de los usuarios del agua, y aliviarían al Estado económicamente si dichas competencias eran realizadas por el sector privado. Los usuarios conformarían organizaciones sin fines de lucro (OSFL) llamadas Juntas Generales de Usuarios (JGU) para cada sistema de riego y se agruparían en éstas. El Proyecto PAT, mencionado anteriormente, debía suministrar la asistencia técnica y entrenamiento para ayudar con esta transferencia, cuyo plazo de conformación debía ser hasta mediados del año 2000. Tres firmas consultoras fueron seleccionadas para cumplir con este programa de asistencia técnica en los diferentes sistemas de riego del INERHI:

¹² Jefe Subsecretaría de Riego y Drenaje, zona 2, ex funcionario del INERHI, CORSINOR e INAR.

- La Universidad Estatal Estadounidense de Utah que proveía asistencia técnica y entrenamiento en la Sierra Norte y Central (siete sistemas);
- ARD/LOTTI/INTEGRAL, en la Costa (diez sistemas); y,
- DAI en las Sierra Sur (trece sistemas) (CNRH, 1998).

Las consultoras contratadas debían prestar asesoramiento con el fin de cumplir en forma organizada, entre otras, con las siguientes acciones: (1) organización de las nuevas entidades; (2) legalización; (3) rehabilitación de la infraestructura; (4) capacitación administrativa y en manejo del agua; (5) capacitación en manejo de cuencas hidrográficas; (6) transferencia de los sistemas de riego a las organizaciones privadas (JGU); (7) capacitación en manejo de cultivos bajo riego; (8) tratamiento post-cosecha, agroindustria y comercialización de productos (CNRH, 1998). Estas acciones debían potenciar al sector agrícola y limitar el intervencionismo por parte del Estado.

A manera de resumen, presentamos la Tabla 5.1 que hace un recuento de las transferencias de competencias y de las instituciones involucradas:

TABLA 5.1: TRANSFERENCIAS DE LAS COMPETENCIAS EN RIEGO Y DRENAJE (1994-2010)

Años	Soporte normativo	Entidad que transfiere	Entidad que recibe la transferencia	Qué se transfiere
1994	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Modernización y Privatizaciones • Decreto Ejecutivo 2137 que crea la Unidad Ejecutora del proyecto PAT • Decreto Ejecutivo 2224 	INERHI (desaparece)	CONSEJO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS (CNRH) y CORPORACIONES REGIONALES DE DESARROLLO (CRD)	<i>Las competencias del INERHI y sus Distritos en materia de riego</i>
1994 - 2006	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 249 de la Constitución • Art. 41 reforma de Ley de Modernización y Privatizaciones (Ley Trole II). Año 2000 • Codificación a la Ley de Aguas (2004) 	CNRH Y CRD	JUNTAS GENERALES DE USUARIOS (JGU) de los sistemas de riego (<i>sector privado</i>)	Administración, operación y mantenimiento de los sistemas estatales de riego (privatización)
2007-2008	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto Ejecutivo 695 del año 2007 • Decreto Ejecutivo 1079 del año 2008 	CNRH Y CRD (desaparece)	MINISTERIO DE AGRICULTURA (MAGAP) e INSTITUTO NACIONAL DE RIEGO (INAR)	<i>Gobierno reorganiza la rectoría y competencias en materia de riego</i>
2010	Art. 263, N°. 5, Constitución 2008 (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización Art. 133)	INAR (desaparece)	MAGAP y GOBIERNOS PROVINCIALES AUTÓNOMOS (GP) (<i>sector público</i>)	Planificar, construir, operar y mantener los sistemas de riego

Elaboración propia basado en (INAR, 2010)

5.2.1 Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)

El CNRH fue creado a finales de 1994, para reemplazar en algunas funciones al Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI) (Ecuador, 1994). El CNRH, estaba integrado por los ministros de agricultura y ganadería; finanzas y crédito público; energía y minas; desarrollo urbano y vivienda; y el Consejo Nacional de Planificación del Estado (CONADE). El Ministro de Agricultura, presidía el CNRH, mientras tenía vigencia el denominado Proyecto de Asistencia Técnica (PAT) (CNRH, 1998), cuyo objetivo era mejorar la eficiencia en el uso del agua, a través de una mayor participación del sector privado y la rehabilitación de los sistemas de riego existentes a través de su reparación y conclusión de obras físicas (PAT, 1999).

En resumen el CNRH se constituyó para cumplir las siguientes funciones:

- Administración nacional del uso del agua para todos sus propósitos.
- Administración de todas las actividades de riego, drenaje y control de inundaciones.
- Formulación y establecimiento de las políticas para todos los recursos hídricos del país; incluyendo la aprobación del plan nacional de riego, control de inundaciones y de todos los proyectos de los recursos hídricos.
- Cumplimiento con las funciones normativas, reguladoras, de planificación y coordinación de todos los aspectos administrativos y de desarrollo de los recursos hídricos, incluyendo el manejo de las cuencas hidrográficas; las prioridades de inversión, la recuperación de costos y la competencia en la demanda por el agua.
- Administración de las concesiones y los derechos del agua a nivel nacional (CNRH, 1998).

En este contexto y con las atribuciones que se le dieron, el CNRH tomó las siguientes resoluciones con el fin de traspasar los sistemas de riego a las ya mencionadas Juntas Generales de Usuarios (JGU) (Ecuador, 1994):

- Resolución Nr. 001.- Al amparo del decreto ejecutivo 2224, se establecen las facultades que tiene el CNRH, además se estableció que las Corporaciones Regionales de Desarrollo (CRD) deben velar por el correcto funcionamiento de las JGU.
- Resolución Nr. 006.- Art. 1.- Determinar el establecimiento de reservas de agua para el normal funcionamiento de los sistemas de riego.
Art. 2.- Disponer que las Corporaciones Regionales de Desarrollo (CRD) gestionen la concesión del derecho de uso de agua.
- Resolución no. 007.- Las CRD podrán transferir dichos sistemas de riego a las Juntas Generales de Usuarios (JGU), estableciendo la obligación de sus

miembros de administrar, operar, mantener, y conservar total o parcialmente el sistema de riego con sus propios recursos.

Según un informe sobre el CNRH enviado a la Presidencia de la República (SENAGUA, 2010), podemos concluir que esta institución después de su creación, carecía ya de eficiencia y en algunos momentos se podría decir que carecía incluso de razón de ser. Para justificar esto, se puede exponer el hecho que hubo un debilitamiento institucional, debido al presupuesto que le fue entregado. Por 12 años se mantuvo esta institución costeando gastos fijos (sueldos, servicios básicos, entre otros) mientras que sus competencias se limitaban a la aplicación netamente administrativa de concesiones de derechos de usos y aprovechamiento de agua, es decir, no tenía ningún carácter ejecutor y por lo tanto, carecía de ingresos propios. La competencia ejecutora y los recursos económicos estaban atribuidos a las diversas CRD razón por la cual procederemos en el siguiente apartado primeramente a explicar lo que eran las CRD y a establecer una relación presupuestaria de éstas con la del CNRH.

5.2.2 Corporaciones Regionales de Desarrollo (CRD)

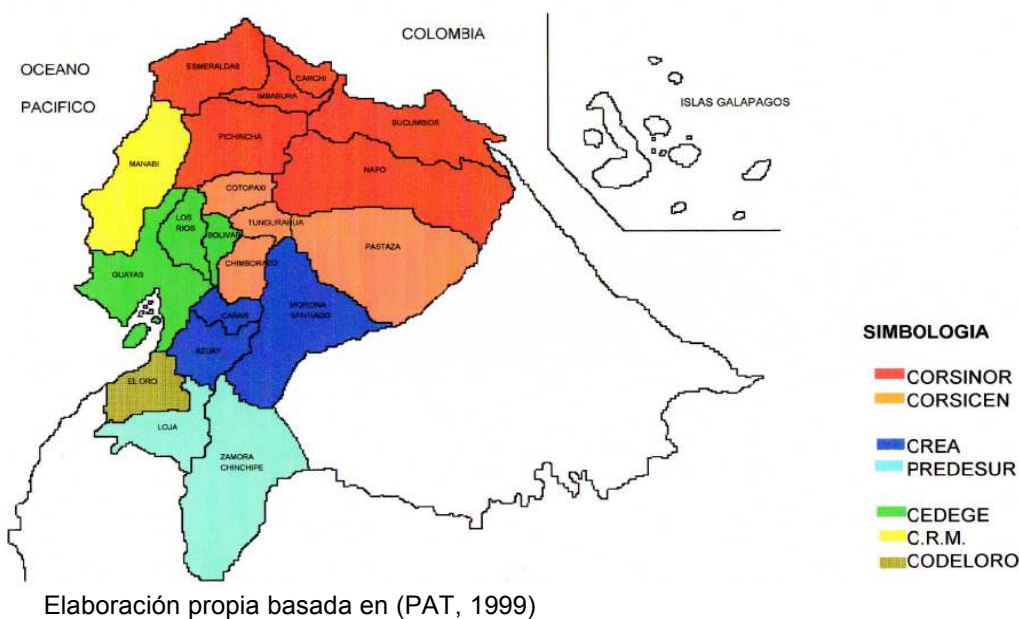
Las CRD eran unidades administrativas que actuaban en regiones relativamente uniformes y por lo tanto abarcaban a varios distritos (ex-distritos del INERHI), y cuya función era la de facilitar el traspaso de los sistemas de riego al sector privado y apoyar la construcción de obras de riego con nuevos presupuestos. La responsabilidad para el desarrollo de los recursos hídricos, cambió desde un nivel nacional a un nivel regional, como parte del proceso de reformas institucionales (PAT, 1999). En concreto, a las CRD se les asignó las siguientes responsabilidades generales de las cuales algunas estuvieron anteriormente a cargo del INERHI:

- Conservación del medio ambiente
- Control de la contaminación de los recursos hídricos

- Desarrollo y administración de la infraestructura.
- Administrar la calidad de las aguas
- Monitorear, promover y fortalecer las JGU
- Identificar oportunidades de proyectos consistentes con las normas del CNRH
- Establecer procedimientos contractuales para el uso óptimo de los recursos hídricos; y,
- Recuperar los costos de capital y operación y mantenimiento de los proyectos públicos (PAT, 1999).

Con el fin de proporcionar una cobertura uniforme en todo el país, a las cuatro Corporaciones Regionales de Desarrollo (CRD) ya existentes (CEDEGE, CRM, CREA y PREDESUR) se agregaron 3 (CODELORO, CORSICEN y CORSINOR), según se puede apreciar en la Figura 5.1. Éstas tomarían a su cargo una jurisdicción geográfica específica, de preferencia basada en las cuencas hidrográficas más grandes.

FIGURA 5.1: ÁREAS GEOGRÁFICAS DE INTERVENCIÓN DE LAS CRD



El objetivo era conseguir que las CRD tengan en cada cuenca hidrográfica la autoridad para usar los ingresos de tarifas de riego para su propio desarrollo institucional y para mejorar los sistemas de riego a su cargo. Esto permitiría que los usuarios se dieran cuenta que sus recursos se reinvertían directamente en el mantenimiento y mejora de los sistemas de riego que ellos utilizaban, por lo que tendrían la disposición de pagar cumplidamente sus obligaciones. Cada una de las CRD recibiría asistencia técnica, adiestramientos, vehículos y otros equipos para uso en los proyectos y esto sería dirigido a las JGU, las cuales ya pertenecían al sector privado (PAT, 1999).

Lamentablemente era muy claro que los grupos de poder económico de las diferentes regiones, tenían posibilidades pragmáticas de influenciar las decisiones de las CRD, puesto que éstos eran inclusive integrantes de sus directorios o muy cercanos a estos niveles de decisión (SENAGUA, 2010).

Según el mismo informe para la Presidencia de la República (SENAGUA, 2010), las inversiones realizadas o a realizar por las CRD estaban altamente politizadas y enmascaradas en una estructura institucional propensa para favorecer supuestos desarrollos regionales, que en la práctica privilegiaban los intereses de ciertos grupos económicos (SENAGUA, 2010). Esto último demuestra que si en algún momento se pensó que el INERHI estaba politizado y que con su privatización y desaparición se despolitizarían las inversiones y el favoritismo a ciertos grupos de poder, este pensamiento fue totalmente erróneo.

Adicionalmente, elaboramos la Tabla 5.2 que contiene los recursos que se asignaron tanto al CNRH como a las CRD.

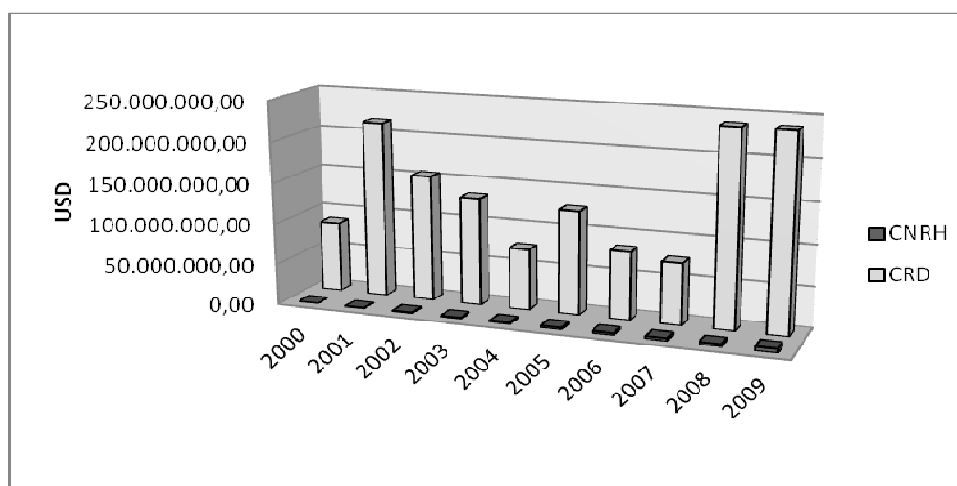
TABLA 5.2: COMPARATIVO ENTRE EL PRESUPUESTO DE LAS CRD Y EL CNRH

AÑO	CRD	CNRH
	Dólares	
2000	86.868.964,24	501.835,00
2001	216.058.870,91	727.804,00
2002	154.573.038,70	1.572.669,00
2003	132.554.164,48	1.747.058,00
2004	74.758.065,91	2.280.068,00
2005	126.889.890,76	2.729.862,00
2006	83.384.101,46	2.906.679,00
2007	75.605.080,11	3.267.563,00
2008	238.047.873,65	3.351.062,00
2009	238.044.014,37	5.129.265,18

Elaboración propia basado en (SENAGUA, 2010)

Es evidente que los recursos asignados al CNRH eran considerablemente inferiores a los que tenían las CRD. Esto sugiere que con la desaparición del INERHI y la creación de un debilitado CNRH, dejaron de existir bases institucionales y recursos suficientes para planificar y sobre todo para ejecutar políticas de riego y desarrollo de la agricultura a nivel nacional. A continuación en la Figura 5.2 presentamos una comparación que ilustra la gran diferencia que existía entre las CRD y el CNRH en lo que se refiere a los recursos que manejaban.

FIGURA 5.2: COMPARATIVO ENTRE EL PRESUPUESTO DE LAS CRD Y EL CNRH



Elaboración propia basado en (SENAGUA, 2010)

La Figura 5.2 muestra claramente que el CNRH recibió una mínima cantidad de dinero durante los años de su existencia lo que permitió apenas cubrir los gastos operativos de funcionamiento.

Lamentablemente según los registros encontrados, las CRD, de acuerdo a las actividades que iban desarrollando, o no tenían la experiencia requerida, o no daban importancia a componentes tales como: fortalecimiento institucional y desarrollo agrícola a largo plazo, sino que estaban enfocadas exclusivamente a rehabilitación de obras (CNRH, 1998).

5.2.3 Unidad Ejecutora de Proyecto (UEP)

En el proceso de reformas institucionales también se creó la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP) para administrar el Proyecto de Asistencia Técnica (PAT) (CNRH, 1998). Se consideraba que la ejecución de los programas, especialmente los de fortalecimiento institucional y desarrollo agrícola eran de responsabilidad de dicha Unidad (UEP) y de las consultoras contratadas (CNRH, 1998).

Las actividades de la UEP fueron influenciadas por cuatro períodos más o menos concretos, que los resumimos en la siguiente Tabla 5.3.

TABLA 5.3: PERÍODOS DE LA UNIDAD EJECUTORA DEL PROYECTO (UEP)

UNIDAD EJECUTORA DE PROYECTO (UEP)				
	Período 1	Período 2	Período 3	Período 4
Etapas	Período de preparación y cumplimiento de las condiciones de efectividad del proyecto	Período de establecimiento de la UEP	Período de ejecución de Proyectos de la UEP	Período final de actividades
Duración	Septiembre de 1992 - Diciembre de 1994	Diciembre 16 de 1994 - Junio 15 de 1995	Junio 16 de 1995 - Agosto 10 de 1996	Agosto 10 de 1996 – Enero 7 de 1997
Caracterizado por	Estudio de los alcances del Proyecto de Asistencia Técnica Definición de una nueva estructura normativa y ejecutiva del gobierno en materia de riego	Consolidación de la UEP	Revisión de convenio de préstamo	Desarrollo de actividades de oficina
Actividades	Establecimiento de lista de proyectos, seleccionando 13 con una inversión de 209,9 millones USD. Formulación de un plan de inversiones financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial con cargo a deuda externa.	Contratación de personal Revisión de proyectos seleccionados Preselección de consultoras y determinación de sus términos de trabajo	Ejecución de siete proyectos pilotos por transferencias rápidas o "fast track". Sustitución parcial del plan de inversiones en riego. Aprobación de programa y presupuesto por MAG y CNRH y ratificación por el Banco Mundial	Revisión de capítulos de la estrategia de recursos hídricos. Preparación de informes al Banco Mundial (BM). Reuniones con las nuevas autoridades del MAG y del CNRH

Elaboración propia basado en (PAT, 1997)

El hecho es que en el subsector riego, la mayor parte de *la transformación institucional* se inició incluso antes de la creación y funcionamiento de la UEP, manejada básicamente por el MAG, el cual seguía los lineamientos de la ley de modernización del Estado y la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFIC). Para finales del primer período de la UEP (1994), el gobierno había hecho varios esfuerzos para efectivizar el proyecto con la UEP hasta el 16 de diciembre de ese año, pero no cumplió en su totalidad los convenios subsidiarios, los cuales en su mayoría recién se firmaron en agosto de 1995. Por esta razón el CNRH, prácticamente no fue funcional sino hasta el tercer período de la UEP (noviembre de 1995), cuando ello debió haber sido realidad mucho

antes. Estos retrasos dificultaron y atrasaron todas las actividades previstas bajo el Convenio de la UEP (PAT, 1997).

Cabe señalar en este contexto que demuestra una clara desorganización e ineficiencia el hecho de que la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP) recién haya formulado su programa y presupuesto después de la desaparición del INERHI, cuando esto debió haber sido mejor organizado y sucedido antes. Es igualmente ineficiente, la situación de que las organizaciones tanto privadas como públicas no hayan sido previamente creadas y dotadas de todos los recursos y estructuras adecuadas para asumir las responsabilidades sobre la infraestructura y los servicios que prestaba el INERHI.

Es importante precisar que aunque el PAT pretendiera realizar un avance con la formulación de la estrategia de recursos hídricos, esto no era suficiente, ya que debieron también haberse intensificado y ampliado los trabajos de tal forma que la estructura y el funcionamiento del creado CNRH sean modificados de acuerdo a las necesidades. Según la información recopilada, todo sugiere que ya en 1997 (poco tiempo después de haber entrado en funcionamiento) el CNRH, sin una profunda modificación institucional, carecía de eficiencia y utilidad, situación que el denominado Proyecto de Asistencia Técnica (PAT) debía haberlo evitado (PAT, 1997). No es de olvidar que la UEP respondía al control y seguimiento del Banco Mundial.

5.2.4 Instituto Nacional de Riego (INAR)

El Instituto Nacional de Riego y Drenaje (INAR) se crea mediante Decreto Ejecutivo N° 695 (Ecuador, 2007), adscrito al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) [ver tabla 5.1] y adquiere capacidad efectiva desconcentrada con el Decreto No. 1079 (Ecuador, 2008b).

La misión establecida en sus estatutos era *“::ejercer la rectoría del riego a nivel nacional, normar, planificar, facilitar, ejecutar y supervisar todas las actividades relacionadas al riego y drenaje, que contribuye al desarrollo agropecuario; fortalecer las organizaciones de regantes, mejorar la producción y productividad con aplicación de las mejores tecnologías, con responsabilidad social y ambiental, mediante la gestión integrada de riego, que garantice la soberanía alimentaria y mejore la calidad de vida.. ”* (Ecuador, 2007). Con la creación de dicha institución, debía iniciar una nueva fase, ya que el nuevo gobierno de turno pretendía empezar a reorganizar de alguna manera el caos creado en lo que se refiere a las instituciones que administraban el riego en el Ecuador.

En relación al método de privatización utilizado, habíamos planteado en nuestro marco teórico la siguiente cuestión de investigación:

Cuestión 1: *¿Cómo influye el método de privatización utilizado (concesión de un servicio) en el resultado de la privatización? ¿Produce la concesión de un servicio estratégico cambios en los antiguos objetivos y formas de trabajo, que estén dirigidos a incrementar la efectividad del servicio privatizado?*

Podríamos abordar en este punto de nuestra investigación, tan solo parcialmente la primera parte de la cuestión de investigación. La información recopilada del por qué (apartado 5.1) y cómo (apartado 5.2) se llevó a cabo el proceso de privatización con todas las instituciones involucradas, sugiere que la privatización del riego, más que una decisión técnica, parece haber sido una decisión política. Siguiendo su ideología, los políticos de turno buscaban a través de la privatización, aliviar la carga económica para el gobierno en lo que se refiere a la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura de riego.

Independientemente de quién ideó, de donde haya venido la asesoría, o de las razones que llevaron a la implementación de estas políticas, la información expuesta sugiere que existió mucha ineficiencia e ineficacia con la aparición y

desaparición de diversas instituciones (ver Tabla 5.1). Si analizamos el método de privatización utilizado, encontramos que su planificación, organización, ejecución y posterior control fue muy deficiente. Evidenciamos también que, analizando el fenómeno al nivel macro, en ocasiones, incluso las instituciones resultantes del proceso privatizador carecían de suficiente conocimiento técnico (Ej.: las CRD) y de razón de ser (Ej.: CNRH). En este contexto, no entendemos el hecho de que a pesar que se hayan utilizado tantos recursos económicos con cargo a deuda externa y hayan estado involucrados organismos bilaterales y multilaterales en todas las fases del proceso de privatización antes mencionadas, se haya producido un descontrol y desorden, llegando incluso el país a quedarse sin un plan estratégico de riego a nivel nacional.

En lo que se refiere al tipo de propiedad resultante de la forma de privatización elegida, como hemos expuesto, ésta quedó en manos del Estado, y a las organizaciones privadas se les concesionó el servicio. No existió concentración de propiedad en las organizaciones privadas que recibieron la concesión, ya que todos los propietarios tienen la misma capacidad de participación. Si esta forma de privatización produjo verdaderamente *cambios en los antiguos objetivos y formas de trabajo, que estén dirigidos a incrementar la efectividad*, como está planteado en nuestra cuestión de investigación, corresponde a resultados que los abordaremos y expondremos en detalle más adelante.

5.3 INERHI Y SUS DISTRITOS

Como se expuso anteriormente, el INERHI estaba conformado por una matriz central con diversos departamentos y por varios distritos repartidos por todo el país, los cuales justamente se encargaban de la administración, operación, mantenimiento y conservación de los diferentes sistemas de riego. De los distritos del INERHI, como se puede observar en la Tabla 5.4, son el distrito Pichincha y el distrito de Guayas-Los Ríos, aquellos que debido a su gran tamaño e importancia

como provincias, presentaban el mayor gasto en operación, mantenimiento y desarrollo agrícola en todo el INERHI.

TABLA 5.4: INVERSIONES REALIZADAS EN LOS DISTRITOS DEL INERHI A NIVEL NACIONAL (1966- 1991)

DISTRITOS	OPERACION, MANTENIMIENTO Y DEARROLLO AGRICOLA 25 AÑOS (EN USD)	%	PROMEDIO ANUAL
Carchi	7.847.817,39	9,89%	313.912,70
Imbabura	4.086.809,17	5,15%	163.472,37
Pichincha	17.743.448,22	22,35%	709.737,93
Cotopaxi	2.443.485,44	3,08%	97.739,42
Tungurahua	2.279.127,98	2,87%	91.165,12
Chimborazo	10.204.814,06	12,85%	408.192,56
Bolívar	222.649,15	0,28%	8.905,97
Azuay	993.508,30	1,25%	39.740,33
Cañar	13.198,30	0,02%	527,93
Loja	5.772.124,71	7,27%	230.884,99
Guayas - Los Ríos	18.808.733,50	23,69%	752.349,34
EL Oro	2.727.905,82	3,44%	109.116,23
Manabí	0,00	0,00%	0,00
Varios Proy. Oficina Central	6.245.592,05	7,87%	249.823,68
TOTAL	79.389.214,11	100,00%	3.175.568,56

Elaboración propia basada en (INERHI, 1991).

*Datos en dólares americanos, transformados a valores reales. Año base 2011.

Para el presente estudio de caso, de los dos distritos más representativos y con mayor gasto antes mencionados, elegimos el distrito Pichincha para la evaluación de los resultados de su privatización. La razón para esto no es solo su importante ubicación, sino también el hecho de que, era un distrito en donde el INERHI manejaba sus sistemas de riego de una forma absolutamente autónoma al no estar involucrada ninguna otra Institución regional que influya en la construcción, operación, mantenimiento o desarrollo agrícola de los sistemas de riego. En este contexto cabe también resaltar que de la Tabla 5.4 se puede extraer que de los 13 distritos existentes, tan solo el distrito Pichincha abarcaba ya el 22,35% del total

de gasto del INERHI en operación mantenimiento y desarrollo agrícola, de donde justamente se desprende su relevancia y representatividad.

5.4 BREVE ANÁLISIS DEL DISTRITO PICHINCHA

Con la desaparición del INERHI y la privatización de su distrito Pichincha, los dos sistemas de riego de los cuales este distrito era responsable, pasaron primeramente a manos de la CRD, la cual posteriormente traspasó la administración, operación, mantenimiento y conservación de los dos sistemas de riego del distrito Pichincha (El Pisque y Tumbaco) al sector privado, en concreto a dos Juntas Generales de Usuarios (JGU) creadas legalmente para estos fines. Mediante este proceso, finalmente se habían privatizado los servicios que antes ofrecía el INERHI en esta región, concediéndole su ejecución a las dos entidades privadas mencionadas.

Con el fin de poder evaluar el desarrollo y resultado de esta privatización de mejor manera, se procederá primeramente a exponer brevemente las características los dos sistemas de riego que administraba el distrito Pichincha.

5.4.1 Sistema de Riego El Pisque (Distrito Pichincha)

El sistema de riego El Pisque, era el de mayor relevancia en el distrito Pichincha, éste contempla el riego de la zona nororiental de la provincia. En el Apéndice 5.1 se describen sus principales características relacionadas con su ubicación, topografía, clima y vegetación.

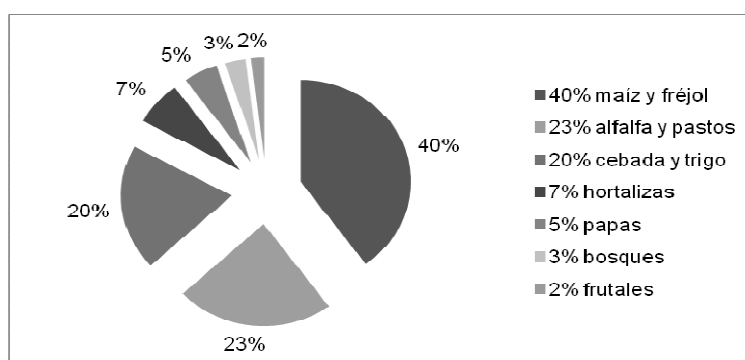
El sistema de riego El Pisque, tiene sus orígenes en 1945, mediante un convenio firmado el 8 de mayo entre la Ex-Caja del Seguro Social y la Caja Nacional de Riego, con el fin de realizar los estudios y la construcción del proyecto destinado a regar, con agua de los ríos Granobles y Guachalá, extensas zonas dedicadas al cultivo de productos de exportación como frutales y flores. En ese entonces todos

los cultivos estaban sometidos a la presencia o ausencia de lluvias como factor determinante en sus rendimientos (*entrevista personal*, 2011)¹³.

Desde 1952, se puso parcialmente en servicio el sistema de riego El Pisque y fue ampliando su área de atención hasta 1970, cubriendo así la mayor parte del área programada. A finales de este período se atendía a 668 familias, las cuales lo utilizaban de manera ineficiente, quedando una buena área sin explotar por falta de riego (*entrevista personal*, 2011)¹⁴.

Según la información disponible, la distribución de los cultivos para esa época estaba dada aproximadamente de la siguiente forma:

FIGURA 5.3: TIPOS DE CULTIVOS EN LA ZONA EL PISQUE (1980)



Elaboración propia basada en (*entrevista personal*, 2011)¹⁵

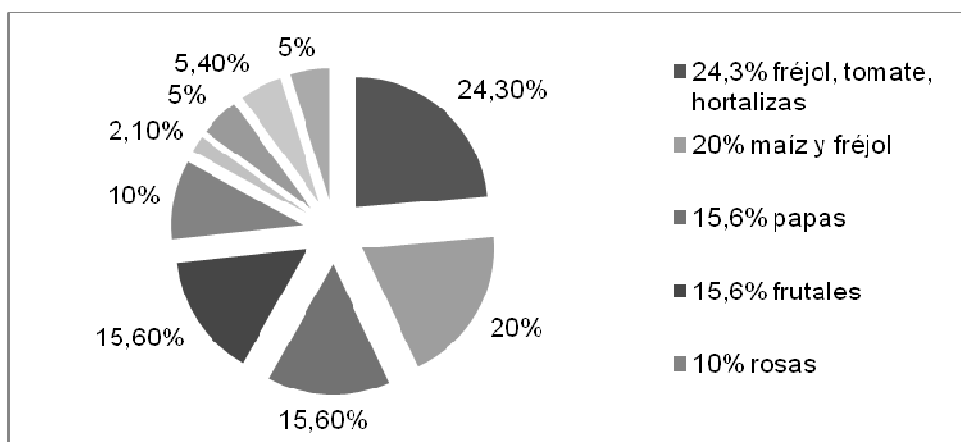
Hasta 1980 se construyen obras complementarias que permiten una mejor atención en la entrega de agua a nivel de finca, con capacidad para captar 7 m³/s de agua para regar 8.538 ha. Se estima que el canal atendía en ese año ya a 2.361 usuarios y cubría una red de riego de 5.259 ha. (AGRER S.A.-N.V., 1982). Para 1999 el número total de usuarios alcanza los 5.441, cuyo uso del suelo era como se muestra a continuación:

¹³ Ex jefe de Operación y Mantenimiento del sistema de riego El Pisque del INERHI.

¹⁴ Ex jefe de Operación y Mantenimiento del sistema de riego El Pisque del INERHI.

¹⁵ Ex jefe de Operación y Mantenimiento del sistema de riego El Pisque del INERHI.

FIGURA 5.4: TIPOS DE CULTIVOS EN LA ZONA EL PISQUE (1990)



Elaboración propia basada en (*entrevista personal*, 2011)¹⁶

Si se comparan los datos de las Figuras 5.3 y 5.4, se puede apreciar que el cambio en el uso del suelo era muy notorio y las actividades agrícolas se habían incrementado notablemente por efecto del riego. Como se puede ver, desapareció el cultivo de cebada y trigo, y bajaron sustancialmente los cultivos de pastos del 23% al 5% y el maíz-frejol del 40% al 20%. Se incrementó el cultivo de frutales de un 2% a un 15,6% y aparecieron nuevos cultivos como rosas, flores de verano y espárragos para exportación. Esto muestra que el sistema de riego durante la administración estatal a través del INERHI ha sido muy provechoso para el desarrollo económico de la región, la cual pasó a constituirse en la primera zona de producción y exportación de flores en el país. Esto realza de sobremanera la gran importancia económica del sistema de riego para la generación de divisas y fuentes de trabajo directas e indirectas (*entrevista personal*, 2011)¹⁷.

5.4.2 Sistema de Riego Tumbaco (Distrito Pichincha)

El segundo sistema de riego del distrito Pichincha a estudiarse es el de Tumbaco, el cual está ubicado en la parroquia del mismo nombre. Sus principales

¹⁶ Ex jefe de Operación y Mantenimiento del sistema de riego El Pisco del INERHI.

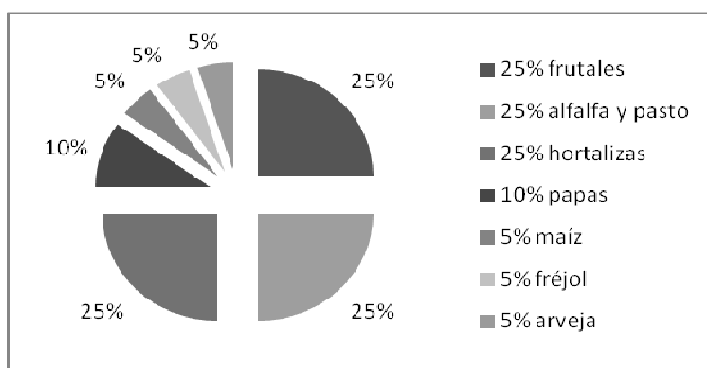
¹⁷ Ex jefe de Operación y Mantenimiento del sistema de riego El Pisco del INERHI.

características relacionadas con su ubicación, topografía, clima y vegetación se describen en el Apéndice 5.2.

La construcción del sistema de riego Tumbaco se inicia en 1944 con la Caja Nacional de Riego; el canal principal sin revestimiento se terminó en 1947 para comenzar a operar en esas condiciones, época en que se beneficiaban 1.050 personas. La concesión del servicio de riego estaba dada a nombre de la CRD e INAR, que eran las instituciones del Estado que después de la desaparición del INERHI pasaron a administrar el riego en el país en tanto que se realizaba la privatización de los sistemas de riego (*entrevista personal*, 2011)¹⁸.

Para 1990 el INERHI había ejecutado el 72,5% de la infraestructura requerida, y estaba regando 1.926 ha, que beneficiaban a 2.309 familias con el siguiente uso del suelo:

FIGURA 5.5: TIPOS DE CULTIVOS EN LA ZONA TUMBACO (1990)



Elaboración propia basada en (*entrevista personal*, 2011¹⁹)

Previo a su privatización, se habían dejado de hacer inversiones porque empezaban a proliferar en la zona una estructura de fincas vacacionales y la

¹⁸ Presidenta de la JGUT.

¹⁹ Ing. Ex jefe del sistema de riego Tumbaco del INERHI.

cercanía a la ciudad capital determinaba que se propiciara la subdivisión de las propiedades y construcción de urbanizaciones (*entrevista personal*, 2011)²⁰.

5.5 ENCUESTAS: PERFIL DE LOS USUARIOS

Al momento de estudiar el perfil de los usuarios y miembros de las OSFL, nos era interesante saber cómo están compuestas las familias que viven en estas fincas que utilizan el servicio de riego en el distrito Pichincha. Obtuvimos que de las 526 encuestas realizadas, 5 encuestados no quisieron dar información sobre esta pregunta, que representan tan solo el 0,95% de los encuestados. A éstos los denominamos datos perdidos. La información recabada nos muestra que en un 41,8%, los hogares están compuestos por el jefe(a) de hogar y su esposo(a). Los hijos constituyen el 38,1 % de la composición familiar, lo cual implica que prácticamente en un 79,9% de las familias encuestadas, éstas están compuestas por padres e hijos. Los nietos constituyen el 10,7%. Es decir que en un 90,6% de las familias, sus integrantes constituyen padres, hijos y los nietos, dejando el 9,4% restante para abuelos, sobrinos, tíos, etc. (Apéndice 5.3).

Con la información obtenida también calculamos el promedio de personas que componen un hogar en nuestra población objetivo que la presentamos en la siguiente Tabla 5.5:

TABLA 5.5: PROMEDIO DE MIEMBROS POR HOGAR

	Estadísticos descriptivos
	N
Integrantes por hogar	2170
Usuarios encuestados	526
Personas por hogar	4,1

De todas las propiedades encuestadas que utilizan riego, obtuvimos un total de 2170 miembros de familia. Es decir que el promedio de personas por hogar de

²⁰ Ing. Ex jefe del sistema de riego Tumbaco del INERHI.

nuestra población objetivo es de 4,1 miembros/hogar. Estos datos dan una mayor robustez a nuestras encuestas, debido a que si comparamos nuestros datos (4,1 miembros/hogar) con el último censo realizado en el Ecuador, obtenemos que en el 2010, según datos oficiales, el promedio nacional de personas por hogar (sector rural y urbano) estaba ubicado en 3,78 (INEC, 2012). Si tomamos en cuenta que nuestras encuestas fueron realizadas exclusivamente en áreas rurales donde el número de personas por hogar es superior, se explica claramente el por qué el promedio de miembros por hogar obtenido de nuestros datos (sector rural), supera en algo al promedio obtenido a nivel nacional (sector rural y urbano).

También nos interesaba saber el nivel educativo de todos los integrantes que viven en ese hogar (ver Apéndice 5.4). El porcentaje acumulado de aquellos que podríamos considerar con una formación muy baja es del 53,2%. Estos son los que no tienen ninguna formación (10,8%), aquellos que han completado la alfabetización (1,8%), aquellos que han completado la pre-primaria (1%) y la primaria (39,7%). Adicionalmente, educación secundaria tienen el 31,3% de los miembros del hogar y formación superior tan solo el 14,3%.

En lo que se refiere a nuestra investigación y al perfil de los encuestados, un aspecto muy importante a tomar en cuenta, es el nivel educativo de aquellos que toman las decisiones en el hogar. A éstos los hemos denominado como los jefes o jefas de hogar. Es importante porque constituyen el grupo de personas que también toman las decisiones en lo referente al agua de riego y consecuentemente son socios en las OSFL y tienen una influencia en el servicio que éstas prestan. Los resultados de este análisis, se muestran en la Tabla 5.6 y se presentan a continuación:

TABLA 5.6: PERFIL EDUCATIVO JEFES DE HOGAR

Educativo		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	ninguno	58	11,0%	11,0%	11,0%
	alfabetizacion	16	3,0%	3,0%	14,1%
	primaria	312	59,3%	59,3%	73,4%
	secundaria	71	13,5%	13,5%	86,9%
	superior	61	11,6%	11,6%	98,5%
	Perdidos	8	1,5%	1,5%	100,0%
	Total	526	100%	100%	

Como se puede apreciar en la Tabla 5.6, de las 526 encuestas realizadas, 8 encuestados (1,5%) no quisieron dar información sobre el nivel educativo de la persona que se considera como el jefe(a) de hogar. De los 518 jefes de hogar que obtuvimos información sobre su nivel de educación, se desprende que el 11% no tienen ninguna formación académica, el 3% han completado la alfabetización y un 59,3% han completado la primaria. Esto significa que una amplia mayoría de aquellos que toman las decisiones (73,4%) e influyen sobre la dirigencia y control de las OSFL, tienen como máximo un nivel de formación de instrucción primaria. Los datos expuestos sugieren claramente la presencia de un perfil educativo muy bajo en aquellas personas que están más involucradas tanto en el servicio de riego como en el manejo agropecuario de sus fincas.

También obtuvimos información sobre los ingresos promedio mensuales del hogar de cada finca (Apéndice 5.5). De las 526 encuestas realizadas, 388 nos proporcionaron esta información. Con lo cual, calculamos la media de los ingresos mensuales del hogar, que es de 842,33 USD. La media de los ingresos familiares en la JGUT es de 914,20 USD en tanto que en la JGUP es de 802,33 USD. También calculamos la media de los ingresos del jefe(a) de hogar de acuerdo con el tipo de actividad que realiza (temporal, permanente, propia) adicional al trabajo que realiza en su finca (Apéndice 5.6). La media de sus ingresos mensuales adicionales es de 471,80 USD, lo cual también se puede asociar a su bajo perfil y nivel educativo.

Como podemos ver, los usuarios y sus familias, tienen ingresos adicionales a la agricultura. Lamentablemente no nos fue posible cuantificar el ingreso neto que tienen los agricultores en sus propias fincas provenientes de su actividad agrícola. Dos situaciones fueron determinantes en esto: (1) los usuarios no siempre declaran sus ingresos provenientes de la agricultura por lo cual sienten temor en dar ésta información (para los pocos que disponen de esta información). También son muy reacios a dar información económica fiable sobre este rubro, debido a motivos de seguridad, esto sobre todo involucra a empresas del sector; y (2) el muy bajo perfil educativo de los encuestados y la utilización de su producción agrícola no solo para fines comerciales sino también en gran mayoría para el consumo familiar o de allegados a la familia.

Estos dos factores antes mencionados, no solo conducen a que no contabilicen correctamente su producción ni tampoco contabilicen los ingresos y gastos, sino también que no tengan claro el costo de su mismo trabajo o el de su familia en su parcela (costo de mano de obra no retribuida) y todos los gastos que tienen en ella. Estos antecedentes hicieron que en el marco de este trabajo fuera muy complicado el poder obtener información veraz sobre el beneficio neto que pudieran percibir los usuarios de la actividad agrícola en sus propiedades, más aún con el poco tiempo que los usuarios estaban dispuestos a dar para nuestra encuesta y cuando la finalidad y objetivo principal era conseguir información sobre la provisión del servicio y las OSFL. Como se pudo apreciar, muchos miembros del hogar perciben ingresos de otras actividades propias, temporales o permanentes, de las cuales por su naturaleza, nos fue más sencillo obtener datos y que son los que hemos expuesto anteriormente. Estos datos nos sirvieron para comprender la situación económica de los encuestados, su composición familiar y su nivel educativo.

5.6 LAS RELACIONES DE AGENCIA Y LOS INCENTIVOS

Como se expuso anteriormente en la Tabla 5.1, a la extinción del INERHI, el gobierno del Ecuador, realizó varios traspasos de competencias en materia de riego de una institución a otra (entre ellas la privatización), creando y desapareciendo instituciones públicas, y mediante esto, cambiando también las relaciones de agencia, lo que provocó la desaparición del plan estratégico de riego a nivel nacional, y lo que representó un gran error y el deterioro de la infraestructura (*entrevista personal*, 2011)²¹. De cualquier forma, para entender las relaciones de agencia, nos es importante comprender la estructura de las organizaciones, tanto para el antes como para el después de la privatización.

5.6.1 Estructura del INERHI

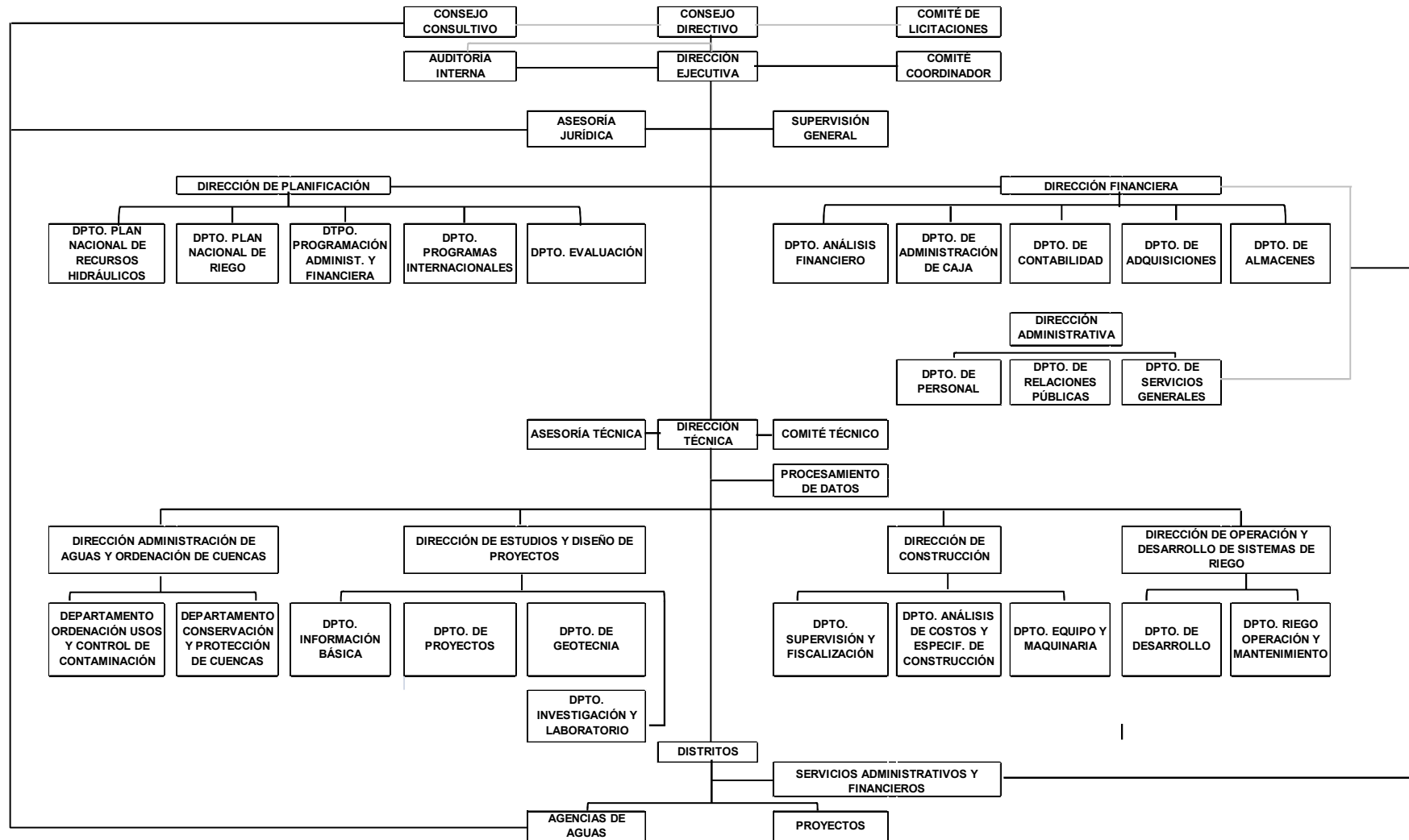
El INERHI estaba conformado por los siguientes organismos que regían su vida institucional:

- Consejo Directivo
- Dirección Ejecutiva
- Departamento Técnico, que tenía a cargo cuatro Direcciones, entre las cuales estaban las de construcción, operación y mantenimiento de sistemas de riego, que tenían acción directa de apoyo a través de unidades técnicas en cada Distrito de riego,
- Distritos, los cuales contaban con su propia estructura y se encontraban distribuidos por todo el país. Dependían de la dirección ejecutiva y en coordinación con la dirección técnica, se encargaban de la administración operación y mantenimiento de los diferentes sistemas de riego y apoyaban las obras de construcción.

El organigrama de todo el INERHI lo presentamos en la Figura 5.6.

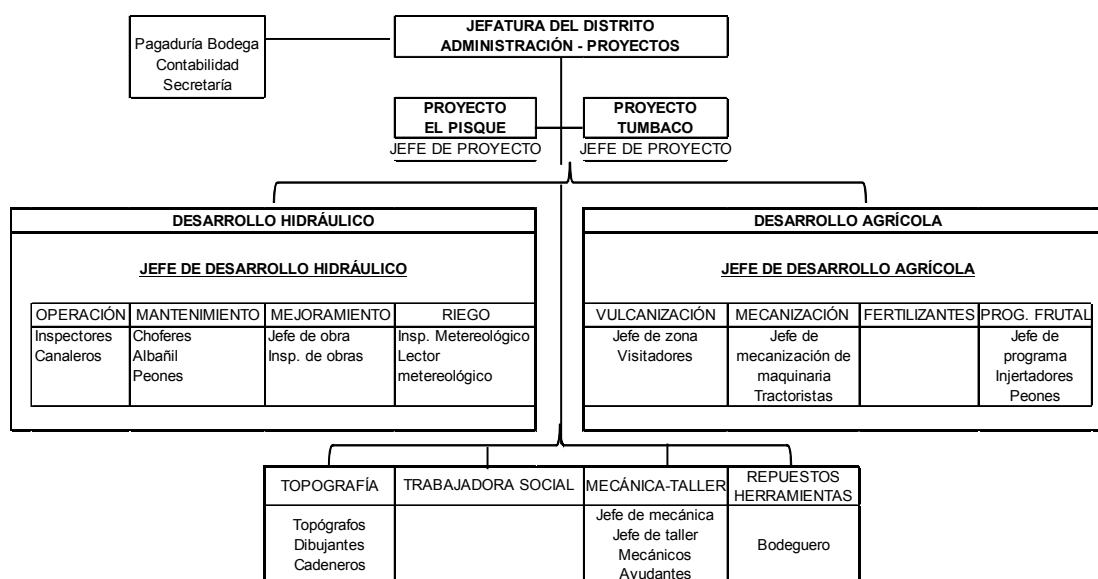
²¹ Jefe Subsecretaría de Riego y Drenaje, zona 2, ex funcionario del INERHI, CORSINOR e INAR.

FIGURA 5.6: ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DEL INERHI



Con el fin de reconocer las relaciones de agencia presentes en la institución pública se reconstruyó también un organigrama del distrito Pichincha del INERHI antes de su privatización. Los jefes de los dos sistemas de riego (o también denominados *proyectos* de riego) del distrito actuaban en dependencia directa del jefe del distrito Pichincha. Con esto, los jefes del sistema de riego de El Pisque y Tumbaco eran responsables de la administración, operación, mantenimiento y conservación de los sistemas de riego que cada uno tenía a su cargo. En la Figura 5.7 que presentamos a continuación no consta la parte administrativa de cada proyecto (sistema de riego), ya que como se podrá ver, toda esta función se la realizaba a nivel del distrito. Cabe resaltar que durante la administración pública del riego, el director general o jefe del distrito, era nombrado por el director ejecutivo del INERHI, el cual a su vez era nombrado por el Ministro de Agricultura.

FIGURA 5.7: ORGANIGRAMA DEL DISTRITO PICHINCHA DEL INERHI



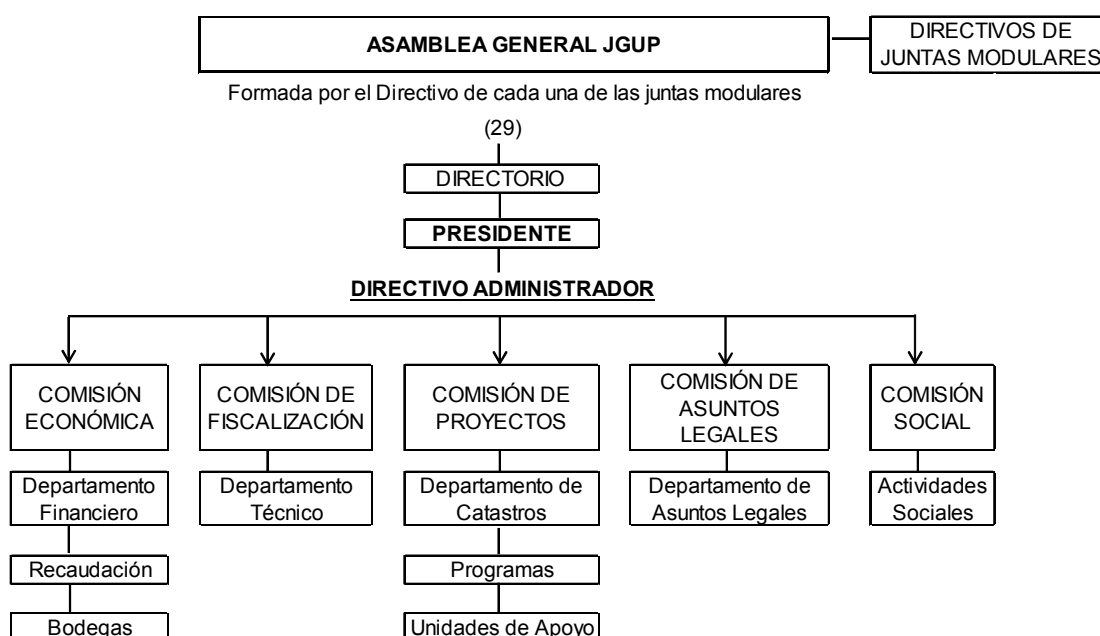
Elaboración propia basada en (AGRER. S.A-N.V., 1982.)

Es interesante resaltar que en el organigrama se reconoce la presencia de un departamento de desarrollo agrícola con programas importantes para los usuarios como son el de fertilizantes, mecanización (maquinaria agrícola), etc.

5.6.2 Estructura de la Junta General de Usuarios del sistema de riego El Pisque (JGUP)

La JGUP es una institución privada sin fines de lucro encargada de la administración de los recursos del sistema de riego a su cargo y de la optimización del agua, lo que permite el sustento de las familias asentadas a lo largo de 58,25 km del canal principal, y la producción agropecuaria. La administración de este sistema de riego está reglamentada por su estatuto, con la siguiente estructura:

FIGURA 5.8: ORGANIGRAMA JGUP



Elaboración propia basada en (entrevista personal, 2011)²²

Para la elección de la directiva de las Juntas Modulares, cada una de las 29 Juntas Modulares realiza una asamblea en la cual los usuarios y administradores del recurso eligen a su propia directiva (presidentes de Juntas Modulares). Posteriormente los presidentes de cada Junta Modular conforman lo que se denomina la asamblea general de la JGUP, la cual a su vez es la que elige al

²² Ing. Director-Administrador JGUP.

directorio y al presidente de la JGUP. La administración de la JGUP está a cargo del presidente de la JGUP, el cual rinde cuentas a la Asamblea General. El presidente contrata a un director-administrador que por lo general debe ser una persona que maneje la parte técnica de la organización, personal técnico, contable y de apoyo para el funcionamiento de la JGUP. Las recaudaciones de la tarifa se hacen a través de un banco y para poder formar parte de la JGUP, es requisito ser usuario de este sistema de riego (*entrevista personal*, 2011)²³.

La visión de la JGUP es la de garantizar el suministro suficiente de agua necesaria para promover la producción, y por ende, el desarrollo económico de la comunidad, aumentando la productividad agrícola, implementando tecnología, conservando el medio ambiente, combatiendo la contaminación, reforestando y protegiendo la cuenca hidrográfica del sistema de riego El Pisque. Este trabajo se lo realizará apoyándose en instituciones estatales, no gubernamentales e internacionales y ofreciendo a los usuarios capacitación, tecnología e insumos agrícolas (JGUP, 2003) .

La misión de la JGUP es servir a los usuarios del sistema de riego, participando en los procesos de operación, administración, mantenimiento y desarrollo del mismo, utilizando eficientemente sus recursos; así como en los procesos organizativos de la comunidad, respetando la diversidad socio cultural y colaborando en la consecución de sus metas y objetivos (JGUP, 2003).

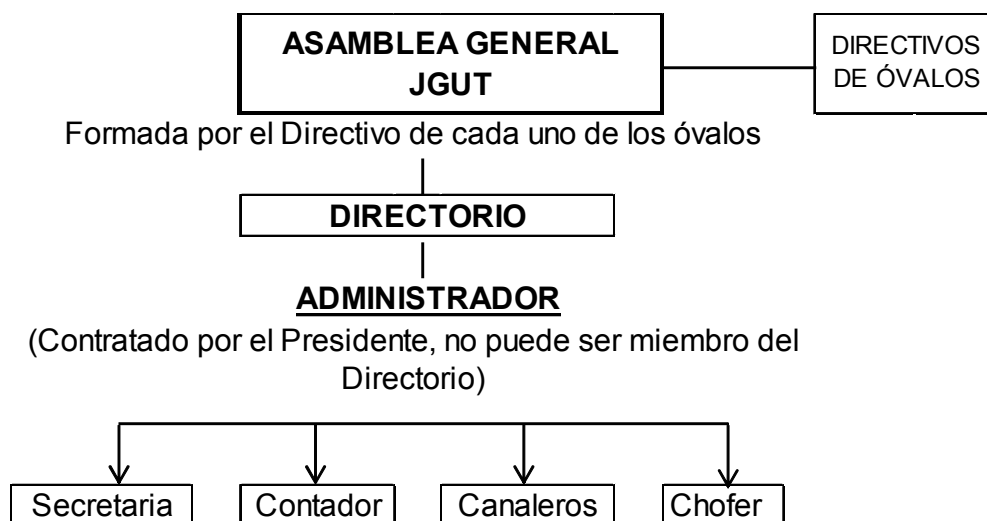
Según el director general de la CRD que privatizó este sistema de riego, al referirse al nuevo manejo manifiesta: *“Estimo que El Pisque es uno de los canales que mejor ha venido funcionando de aquellos que el Estado transfirió..”* (JGUP, 2008).

²³ Ing. Director-Administrador JGUP.

5.6.3 Estructura de la Junta General de Usuarios del sistema de riego Tumbaco (JGUT)

La JGUT es una organización sin fines de lucro encargada de la administración de este sistema de riego. Alcanzó su personería jurídica el 29 de Junio de 2001 y se rige por medio de sus estatutos (MAGAP, 2001). La organización de la JGUT se puede conocer mediante el siguiente organigrama:

FIGURA 5.9: ORGANIGRAMA JGUT



Elaboración propia basada en (MAGAP, 2001; *entrevista personal*, 2011)²⁴

En la JGUT, para ser designado presidente y ocupar cualquier cargo, es necesario como requisito principal ser usuario del sistema de riego, ser propietario de un lote y estar en pleno goce de los derechos de ciudadanía. Para el cumplimiento de sus funciones, ninguno de sus miembros cobrará remuneración alguna, pero puede recibir apoyo económico por subsistencias y movilización (MAGAP, 2001).

Cabe resaltar que el presidente se encarga de la contratación del director-administrador, al cual se le encarga las siguientes funciones principales:

²⁴ Presidenta de la JGUT.

- Llevar el registro diario de caudales, velar por la entrega oportuna de agua y solucionar los problemas que se presenten en el sistema de riego
- Planificar y poner en conocimiento sobre las mejoras y mantenimiento que sean necesarias,
- Mantener actualizado el padrón de usuarios, y el estado económico de la organización, y
- Administrar correctamente los bienes y recursos del sistema de riego y de la organización (MAGAP, 2001).

Para su manejo administrativo la JGUT cuenta con poco personal. En el año 2011 cuando inició nuestra investigación, nos encontramos con que la presidenta nombrada por la asamblea general no había nombrado a un director-administrador sino que ejercía también la función de administrador a tiempo completo en este sistema de riego. En una entrevista realizada, la presidenta justificaba la ausencia de nombramiento de un administrador con la falta de recursos económicos, además señaló que no percibe remuneración alguna y a pesar que no tiene experiencia en la administración de sistemas de riego, lo hace por vocación y afán de servicio a la comunidad (*entrevista personal*, 2011)²⁵. Esta situación podría ser la causa de que no se cumplan apropiadamente las funciones técnicas que le corresponden al administrador del sistema de riego, como son el registro de caudales, la planificación del mantenimiento y mejoras, el padrón de usuarios, etc. (*entrevista personal*, 2011)²⁶. A diferencia de la JGUP, la JGUT no dispone y no pudo entregarnos ningún documento elaborado donde conste su visión y su misión.

²⁵ Presidenta de la JGUT.

²⁶ Jefe Subsecretaría de Riego y Drenaje, zona 2, ex funcionario del INERHI, CORSINOR e INAR.

5.6.4 Análisis comparativo: Relaciones de agencia y los incentivos

Como se ha podido ver, la doble relación de agencia estaba presente bajo la administración pública. El ministro de agricultura (nombrado por el Presidente de la República) nombraba directamente al director ejecutivo de la institución pública, el cual a su vez nombraba a los directores generales (jefes) de distrito. Es decir, no encontramos evidencias de una rendición de cuentas directa a los usuarios o propietarios, por lo cual los políticos nombrados por los ciudadanos, eran los encargados de controlar a la institución pública. En este contexto, eran la Contraloría General del Estado, el Ministro de Agricultura o el Congreso Nacional a través de sus diputados, los que podían ejercer algún tipo de control sobre el INERHI. Esto es lo que la literatura justamente ha denominado como la doble relación de agencia, al ser los políticos encargados de controlar las instituciones públicas, principales y agentes a su vez.

Tras la privatización del distrito Pichincha del INERHI, no es un político sino directamente los propietarios (principales) por medio de su asamblea general, los que eligen y controlan el trabajo del presidente y del principal directivo-administrador de la organización. Con esta nueva estructura, teóricamente desaparece el problema de la doble relación de agencia y las tareas del personal o de los directivos (agentes) de la organización pueden ser directamente evaluadas por sus usuarios (principales). En lo que se refiere a los incentivos, los archivos del INERHI y el análisis de la parte financiera muestran que todas las remuneraciones eran fijas (INERHI, 1991), siendo el único incentivo posible el ascenso de categoría.

En las encuestas realizadas, preguntamos a los miembros (usuarios) de la JGUP y de la JGUT si éstos consideran que se deberían establecer incentivos económicos por el cumplimiento de objetivos importantes de sus directivos. En las dos organizaciones privadas encuestadas, más del 82% (ver Apéndice 5.7 y Apéndice 5.8) no están de acuerdo en la implementación de incentivos. La respuesta es

altamente significativa, tanto en la JGUP (Chi-cuadrado=171.16; p=0.00) como en la JGUT (Chi-cuadrado=78.24; p=0.00).

A ese más del 82% que respondieron negativamente a la pregunta, se les consultó mediante una pregunta abierta las razones por las cuáles no implementarían incentivos. Los resultados presentamos en las siguientes Figuras (Figura 5.10 y Figura 5.11)

FIGURA 5.10: RAZONES PARA NO IMPLEMENTAR INCENTIVOS EN JGUP

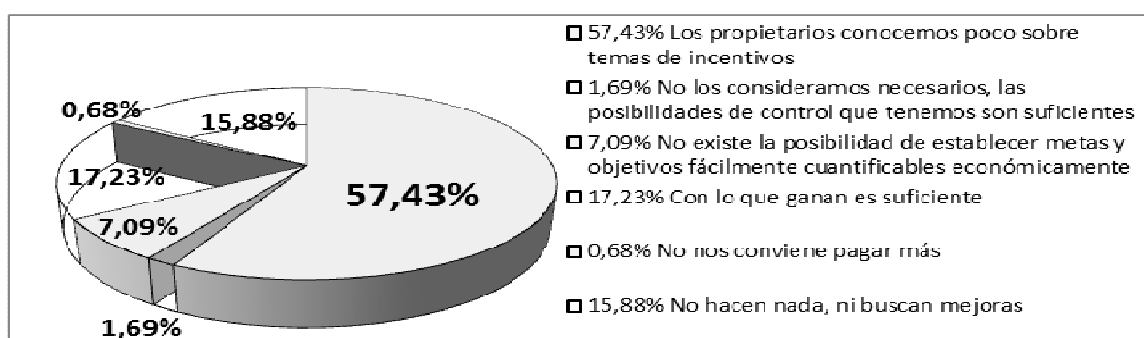
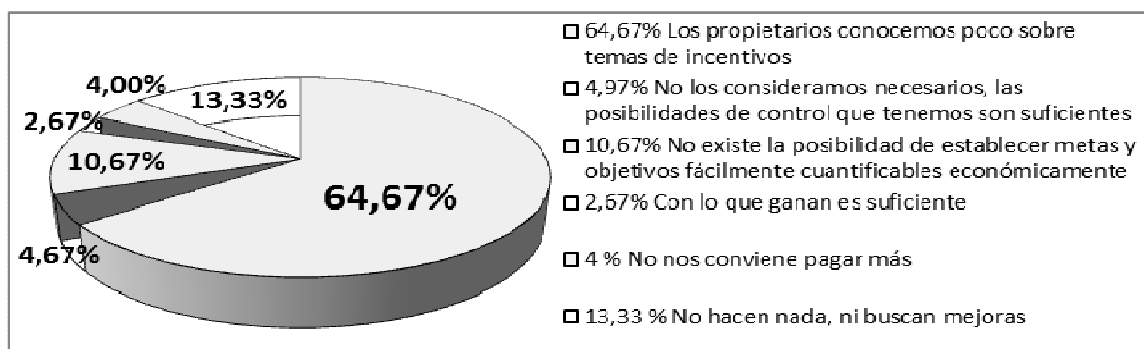


FIGURA 5.11: RAZONES PARA NO IMPLEMENTAR INCENTIVOS EN JGUT



En las dos OSFL (Figura 5.10 y Figura 5.11), la mayoría (más del 57%) reconocen el saber poco sobre incentivos, por lo cual no están de acuerdo en implementarlos. Las encuestas se contrastaron con la información recopilada durante el trabajo de campo. Los presidentes de las JGU controlan al directivo-administrador (que percibe una remuneración fija) y velan por los intereses de los miembros de sus organizaciones (principales). Los presidentes, que son elegidos entre los

propietarios (usuarios), cuentan con nombramiento honorífico retribuido sólo en actividades relacionadas con el control de la organización o de su principal directivo, tales como desplazamientos, dietas, viáticos, etc. (JGUP, 2011; MAGAP, 2001; MAGAP, 2006). Como se mencionó anteriormente, esto no se cumple en la JGUT, ya que su presidenta también se arrogó las funciones de directivo-administrador.

En este contexto, habíamos planteamos dos cuestiones de investigación relacionadas con los incentivos:

Cuestión 3: *¿Cómo influye la privatización (concesión) de un servicio estratégico a una OSFL en los sistemas de incentivos y compensación?*

Cuestión 4: *Tras la privatización (concesión) de un servicio estratégico, ¿cómo alinean los propietarios sus objetivos con los de los directivos?*

Los resultados muestran que tras la privatización del servicio, los principales aportadores de fondos de las OSFL y que en nuestro caso también representan a los usuarios del servicio, no están de acuerdo con la implementación de incentivos, no habiendo variado en nada la forma de compensación de sus directivos si se la compara con el sector público. Es importante resaltar que la principal razón para que una OSFL no implantara incentivos, también parece ser la falta de conocimiento de su funcionamiento. Sugerimos que la falta de incentivos tendrá que ser compensada con adecuados mecanismos de control, lo cual analizaremos en el siguiente apartado.

5.7 MECANISMOS DE CONTROL SOBRE LOS DIRECTIVOS Y LOS OBJETIVOS QUE PERSIGUE LA ORGANIZACIÓN

Como es usual en las instituciones públicas, el INERHI mantenía una amplia estructura y personal suficientemente calificado para la rendición de cuentas en todos los aspectos (financiero, técnico, jurídico, etc.). También se encontraba bajo

la supervisión de la Contraloría General del Estado, entidad que la auditaba periódicamente (*entrevista personal*, 2011)²⁷. Por otro lado, a pesar de que una gran cantidad de información fue perdida o eliminada tras la desaparición del INERHI, pudimos encontrar diversos estudios y reportes que muestran la gran capacidad de rendición de cuentas que tenía la Institución pública (entre otros: INERHI, 1980; INERHI, 1983; INERHI, 1984; INERHI, 1985; INERHI, 1989). Esto nos lleva a sugerir que el INERHI y el distrito Pichincha en su conjunto, disponían de mucha información técnica, financiera y mecanismos de control, lo cual pudo ser muy valioso y un punto de partida para la administración privada. La desaparición del INERHI junto con toda su información y la falta de Know-how llevaron a las JGU a asumir las competencias con muy poco conocimiento y datos previos. En forma resumida, se identificarán las características generales en las que se encontraba la administración del riego, en el momento en que definitivamente se inició la concesión del servicio, esto es en el año 1999 para la JGUP y en el año 2001 para la JGUT:

- Las tarifas de agua de riego eran diferenciadas de acuerdo al tipo de uso y el tamaño de las propiedades.
- No existía información histórica de los gastos para establecer costos y porcentajes en las cuatro actividades a cargo de los usuarios: administración, operación, mantenimiento y conservación.
- No existía una planificación que permita tener programación y presupuestos. No se les entregó información histórica de los estudios del INERHI.
- No existía una política de eficiencia para optimizar el recurso hídrico. La operación de los ramales tampoco tenía planificación y se lo hacía en base a la gestión de los mismos usuarios quienes eran juez y parte.

²⁷ Ex directivo y asesor del Director Ejecutivo del INERHI, Vicedecano de la Facultad de Ciencias Agrícolas de la Universidad Central del Ecuador.

5.7.1 Herramientas de control y procesos en la JGUP

Desde el año 2000 se emprendió en la JGUP un levantamiento catastral. Varias campañas de actualización de padrones y recolección de documentos que respaldaron los listados del registro de usuarios fueron necesarias. Es así, que en la actualidad el padrón se maneja ya de manera digital y existen más del 95% de documentos de respaldo (escrituras, planos y solicitudes de agua). La JGUP en su afán de mejorar el servicio de agua de riego y manejar información que les permita tomar decisiones, ha realizado permanentemente actividades tendientes a tener un registro de usuarios actualizado y confiable, en el que se refleje incluso la información real del número de usuarios, número de lotes y tipos de cultivos que se tiene dentro del sistema de riego. Esta información se torna muy valiosa ya que sirve de apoyo fundamental en actividades como la administración y operación del sistema de riego, cálculo de tarifas, adjudicación de caudales de riego y todas las actividades concernientes a su manejo (JGUP, 2006)

En junio de 2007 la JGUP contrató con el Instituto Geográfico Militar la realización del catastro de riego de toda el área de influencia. La recopilación de información permitió actualizar el registro de cada usuario, detectar usuarios que no se encontraban registrados o que nunca habían pagado por el servicio. Este sistema permite seguir generando información de carácter agrícola, técnica, social, productivo etc., brindando no solo al usuario, sino a la comunidad en general, información que le lleve a tomar decisiones trascendentales para su desarrollo (JGUP, 2009). De esta forma se cuenta con una base de datos totalmente depurada, evitando omisiones, duplicados, incremento de superficies, entre los casos más comunes. La información que contiene este sistema incluye áreas, tipo de cultivos, tipo de riego, infraestructura existente, entre otros (JGUP, 2008). En el Apéndice 5.9, exponemos un ejemplo de cómo funciona el sistema geo referencial de la JGUP.

Con la ayuda de la tecnología, para el año 2008 se determinó que los usuarios existentes mantenían un área de 9.300 hectáreas con acceso al riego con el 90,2% de los usuarios que se habían alcanzado a empadronar hasta esa fecha (JGUP, 2008). Para agosto del 2011 se estimaba que el avance del trabajo alcanzaba el 95% del área total de riego, con la entrega de todos los documentos de respaldo de cada usuario (*entrevista personal*, 2011)²⁸.

Durante la realización de este trabajo de investigación se ha podido determinar que actualmente existe un mayor control e información sobre la entrega del agua y el uso indebido de parte de agricultores que no constan como usuarios. Por lo tanto, el disponer de un padrón de usuarios informatizado, también contribuye a limitar el oportunismo por parte de los directivos al momento de las concesiones de agua a los usuarios, ya que quedan registrados en el sistema. Adicionalmente la JGUP dispone de un departamento legal para realizar acciones que permitan mejorar el control (*entrevista personal*, 2011)²⁹.

Encontramos diversos documentos que demuestran que la JGUP dispone de los reglamentos necesarios para el desenvolvimiento de los procesos que deben ser observados en una organización moderna. La JGUP no solo acata las regulaciones legales que rigen para cualquier organización privada, como son las leyes contables, sino que también cuenta con sus propias directrices, a las cuales tienen que acatarse sus directivos y empleados. Se implantaron también la reglamentos internos como son por ejemplo los procedimientos a seguir para realizar modificaciones en los registros del padrón de usuarios y el manual para la contratación de obras, bienes y servicios (JGUP, 2007), lo que facilita el control, transparencia la información y reduce el oportunismo.

Encontramos varios procedimientos organizativos sobre todo para las siguientes funciones:

²⁸ Ing. Director-Administrador JGUP.

²⁹ Ing. Director-Administrador JGUP.

- Para la recepción y emisión de oficios dirigidos a la presidencia y/o administración.
- Para el ingreso, actualización de datos, parcelación, desmembración de propiedades de usuarios sistema.
- De atención para reclamos, aforos, inspecciones y distribución del agua para riego.
- Para modificaciones en los registros (padrón) de la JGUP.
- Para la organización de la contabilidad (cobros y pagos)
- Para la realización de compras y contratación de servicios (regulado por un manual de procedimientos) (JGUP, 2006).

Con el fin de atender mejor a los usuarios y para una mejor rendición de cuentas, la directiva implementó reformas estructurales en el área financiera, sobre todo en los sistemas de información. La JGUP puso en funcionamiento un sistema contable-financiero que permite adaptar una serie de parámetros propios de un usuario de riego, necesarios para generar los respectivos pagos en armonía con sus condiciones de uso y consumo.

Es así como a finales del año 2007 se completó el 100% de la implementación del software contable-financiero. Actualmente se cuenta con un sistema que permite agilizar los procesos de pago, elaboración de convenios, reportes por usuario, por tomas, por tipo de cultivo, por uso del suelo (cultivo), por tarifas, por caudales (consumo) etc., además de intereses por morosidad y multas. Todos estos procedimientos contables están ajustados a las Normas Ecuatorianas de Contabilidad (NEC) (*entrevista personal*, 2011)³⁰. Cabe mencionar que es un sistema de información moderno que sirve como una única base de datos de toda la información, y que permite el ahorro de tiempo, y es confiable para la toma de decisiones.

³⁰ Ing. Director-Administrador JGUP.

Dentro del paquete que dispone este sistema de información, se tienen los siguientes módulos:

- Contabilidad
- Cuentas por cobrar
- Cuentas por pagar
- Caja bancos
- Activos fijos
- Nóminas
- Pedidos de facturación
- Inventarios
- Personalización facturación, clientes
- Importación clientes, cartera vencida (*entrevista personal*, 2011)³¹.

Se ha normado la elaboración del presupuesto anual y la distribución de los recursos lo más equitativamente posible, de tal manera que por ejemplo cada Junta Modular de Riego disponga de un 20% del total de recursos recaudados para el mejoramiento de los ramales secundarios y terciarios (JGUP, 2008) mediante entrega de materiales, diseño y fiscalización. Los usuarios aportan con mano de obra (JGUP, 2007) que se redistribuye en coordinación con los directivos de las Juntas Modulares (JGUP, 2006).

El directorio de la JGUP está obligado y presenta semestralmente informes completos financieros y de gestión. Adicionalmente cabe resaltar que una vez al año la JGUP es auditada por una consultora externa contratada por la asamblea general. En el informe de auditoría no solo se controlan temas contables, sino todas las áreas de la organización: bancos, impuestos, cumplimiento de funciones de la directiva y de la presidencia, estructura, organización, personal, maquinaria (amortizaciones), etc. En dicho informe también consta si la directiva de la JGUP ha cumplido con las recomendaciones de la última auditoria (período anterior) y si

³¹ Ing. Director-Administrador JGUP.

han cumplido con el último presupuesto establecido y con los planes de acción programados en el último año. El informe de auditoría se pone a disposición de la asamblea general con el fin de que ésta pueda tomar las correcciones oportunas. Asimismo se entrega una copia a los presidentes de todas las Juntas Modulares de todos los informes de auditoría, informe de presidencia, informe financiero, informe técnico, e informe de catastro (JGUP, 2011).

5.7.2 Herramientas de control y procesos en la JGUT

Con el fin de conocer el número real de usuarios, la JGUT partió del padrón de usuarios que dejó el ex INERHI en sus registros. Como no existían datos confiables, recién a finales del año 2011 se realizó un censo mediante convocatoria a todos los usuarios de cada óvalo con el respaldo del documento que demuestre la propiedad del predio o predios que cada uno tiene. Cabe resaltar que el padrón no está informatizado ante lo cual no se descarta comportamientos oportunistas en lo que se refiere a la repartición del agua a los usuarios. No existen normas y procedimientos escritos y difundidos. Solamente hay disposiciones verbales establecidas de acuerdo a la necesidad (*entrevista personal*, 2011)³².

Las condiciones técnicas y administrativas de la JGUT en la administración del sistema de riego Tumbaco son considerablemente inferiores a las que tenía el INERHI, ya que cuando esta institución desapareció, ni siquiera hubo la preocupación de traspasar el Know how o los procesos que tenía la organización estatal, lo cual hubiera por lo menos servido de base a la administración privada (*entrevista personal*, 2011)³³.

Nos encontramos con que al solicitar información a la JGUT, ésta no realiza informes detallados o publicaciones periódicas, ni dispone de revistas, informativos o reportes impresos. Tan solo cuenta con una cartelera en las oficinas

³² Presidenta de la JGUT.

³³ Ex jefe del Sistema de riego Tumbaco del INERHI.

centrales en donde se colocan los avisos o informaciones necesarias para conocimiento de los usuarios que se acercan a las oficinas a hacer gestiones. Además cuando existe algún tema que es de interés común, se les comunica a los presidentes de los ramales y de los óvalos (tomas de agua ubicadas en los canales secundarios) quienes lo hacen conocer inmediatamente a sus integrantes (*entrevista personal*, 2011)³⁴.

Las resoluciones del directorio constan en actas, las cuales son también conocidas por los presidentes de los ramales y de los óvalos, sin embargo, cuando existen asuntos de mayor importancia, se convocan a asambleas generales para analizarlos y que de esta forma, las resoluciones adoptadas sean de conocimiento general.

La solución de problemas y conflictos de los usuarios se encuentra a cargo de la presidenta de la JGUT, quien, en coordinación y en presencia de los implicados, lo resuelve mediante visita al campo y al amparo de la ley y los estatutos (*entrevista personal*, 2011)³⁵.

De la información obtenida debe destacarse que no existen mecanismos o procesos de control permanente de parte de los usuarios hacia los directivos de la JGUT. Sin embargo los archivos según su presidenta y todos los documentos de la organización, están a la disposición de los usuarios, quienes teóricamente pueden acercarse a las oficinas y requerir la información que sea de su interés (*entrevista personal*, 2011)³⁶.

En lo que se refiere a la rendición de cuentas y sistemas de información financieros, en la JGUP la contabilidad se lleva y es responsabilidad del contador, quien utiliza simples ficheros de Excel para realizarla (*entrevista personal*, 2011)³⁷.

³⁴ Presidenta de la JGUT.

³⁵ Presidenta de la JGUT.

³⁶ Presidenta de la JGUT.

³⁷ Presidenta de la JGUT.

No se pudieron encontrar sistemas de información modernos. Tampoco se realizan auditorías externas, ni se evalúan los procesos. No encontramos procesos de control o rendición de cuentas que son usuales en organizaciones modernas y más aún en organizaciones que pertenecen al sector privado.

5.7.3 Análisis comparativo: Incremento del control

El INERHI disponía de mecanismos de control, entidades de control, reglamentos para sus procesos e información financiera y técnica suficiente, todo acorde a su época.

En la JGUP encontramos algunos avances tecnológicos y organizativos que les permite incrementar la eficiencia y controlar el trabajo y el cumplimiento de objetivos de los directivos, y de los cuales sobre todo resaltamos tres: (1) implementación de un sistema moderno de información con todos los módulos requeridos de una organización moderna (*entrevista personal*, 2011)³⁸; (2) padrón de usuarios digital y satelital actualizado (JGUP, 2006) que permite tener información detallada de carácter agrícola, técnico, social, y productivo (JGUP, 2009), con áreas, tipo de riego utilizado, infraestructura existente, etc. (JGUP, 2008); (3) auditorías externas de todos los departamentos (bancos, impuestos, amortizaciones, funciones directivas, eficiencia, personal, maquinarias, etc.), cuyo informe se pone anualmente a disposición de la asamblea y usuarios (JGUP, 2011). En este contexto, el ex-director de la Regional Norte del Instituto Nacional de Riego (INAR), sugiere que la JGUP sería un ejemplo de manejo para otros sistemas de riego privados que no han conseguido los objetivos planteados (JGUP, 2008).

En la JGUT, no se han implementado avances organizativos o tecnológicos que les permita incrementar la eficiencia o el control del trabajo de sus directivos y empleados, por lo cual, no se descartan comportamientos oportunistas. La

³⁸ Ing. Director-Administrador JGUP.

desinformación es alta, y se pudo recopilar poca información de la organización al ser ésta prácticamente inexistente. No se elaboran presupuestos exhaustivos, no se cuenta con sistemas de información modernos de control, llevando incluso la contabilidad tan solo con plantillas Excel. No existe actualización, o digitalización satelital en el padrón de usuarios y trabajan con bases de datos de anteriores administraciones.

El escaso control que detectamos en la JGUT se refleja en el hecho de que su actual presidenta decidió despedir al principal directivo y arrogarse sus funciones con lo cual concentra mayor poder y disminuye la transparencia. La asamblea general no ha reaccionado, lo que incrementa la posibilidad de actos oportunistas que se podrían determinar con una auditoría, la cual tampoco se ha realizado. La organización se encuentra politizada, y no aplica estructuras, herramientas o algún sistema de control moderno.

En las encuestas realizadas, preguntamos a los propietarios primeramente sobre su deseo de controlar el cumplimiento de los objetivos que persiguen las organizaciones tanto antes, como después de la privatización.

Encontramos una asociación altamente significativa entre las variables deseo de control y el tipo de propiedad tanto en la JGUP ($\text{Chi-cuadrado}=57.39$; $p=0.00$) como en la JGUT ($\text{Chi-cuadrado}=11.74$; $p=0.00$), lo que implica que en todo el Distrito, la privatización incrementó significativamente el deseo de controlar a las organizaciones que gestionan el recurso (ver Tablas de contingencia en Apéndice 5.10 y Apéndice 5.11).

También se les preguntó a los propietarios si efectivamente ejercían ese control sobre el cumplimiento de los objetivos que cumplían las organizaciones antes y después de la privatización.

En la JGUP existe una relación altamente significativa ($\text{Chi-cuadrado}=124.05$; $p=0.00$) entre las variables control de la empresa y el tipo de propiedad. Interesantes son las frecuencias de la categoría “aprovechan unos pocos y los directivos”; ya que esta categoría incrementó en un 24,06% en la propiedad privada (ver Apéndice 5.12). Con los directivos, los encuestados se refieren a los directivos de óvalos (ramales de riego) que por medio de la asamblea general deben controlar al presidente y los directivos de las JGU. Las frecuencias de la categoría, “sí se ejerce control sobre la organización”, subieron tras la privatización del 0,87% al 13,33% de los encuestados (ver Apéndice 5.12). Los resultados sugieren que si bien es cierto que se incrementó el control tras la privatización, aún más se incrementó un oportunismo en la organización, en donde aquellos que ejercen control y las personas cercanas a éstos mantendrían privilegios.

En la JGUT (Apéndice 5.13), la variable control de la empresa es independiente del tipo de propiedad ($\text{Chi-cuadrado}=0.00$; $p=1$), es decir, la privatización no incrementó el control sobre la empresa.

En este punto del trabajo, quisiéramos hacer referencia a nuestra cuestión de investigación relacionada con los mecanismos de control sobre los objetivos que persigue la organización que decía lo siguiente:

Cuestión 5: *¿Existe una mejor rendición de cuentas y sistemas de control en las OSFL, en comparación con las empresas públicas, para garantizar el cumplimiento de objetivos?*

En relación a esta pregunta, a pesar que el proceso de privatización fue realizado en la misma región y de la misma forma, nos encontramos con resultados algo divididos. Por una parte cuando triangulamos la documentación recopilada en nuestro trabajo de campo con las encuestas realizadas, los datos concuerdan que en la organización JGUP incrementó el control sobre la organización, pero a su vez también incrementó un cierto grado de oportunismo por parte de los directivos

de óvalo, lo cuáles según los encuestados mantendrían privilegios. Esto demuestra también un cierto grado de politización dentro de la organización privada.

Por otro lado, en la organización JGUT, las encuestas nos sugieren que la privatización no produjo absolutamente ningún cambio sobre el control de la organización. Más aún, nuestro análisis de la organización que realizamos basados en las informaciones y la documentación recopilada durante nuestro trabajo de campo, evidencia que las posibilidades de controlar la organización privada incluso disminuyeron tras la privatización.

En lo referente al control sobre las agendas privadas de los directivos, al estar ausentes los sistemas de incentivos, les preguntamos a los propietarios si disponían de suficiente control para limitar intereses personales de los directivos, esto tanto antes como después de la privatización.

En la JGUP encontramos una relación altamente significativa entre las variables control de los intereses personales de los directivos y el tipo de propiedad (Chi-cuadrado=35.90; $p=0.00$). Es decir, la privatización incrementó el control de las agendas privadas de los directivos (Apéndice 5.14).

En la JGUT, las variables control de los intereses personales de los directivos y el tipo de propiedad son independientes (Chi-cuadrado=0.81; $p>0.05$). Es decir, la privatización no trajo consigo en esta organización ningún incremento de control de los intereses personales de los directivos. Según los datos de las encuestas el control que ellos podían ejercer bajo la propiedad pública era ya mínimo y con la privatización incluso se redujo (Apéndice 5.15). También se les realizó una pregunta sobre el por qué no disponían de suficiente control para limitar los intereses personales de los directivos.

Encontramos una relación altamente significativa (Apéndice 5.16 y Apéndice 5.17) entre las variables razones para no ejercer control sobre las agendas privadas de los directivos y el tipo de propiedad tanto en la JGUP (Chi-cuadrado=272.25; $p=0.00$) como en la JGUT (Chi-cuadrado=134.2; $p=0.00$). Presentamos en la Figura 5.12 y Figura 5.13 las razones por las cuales los propietarios no ejercían control sobre las agendas privadas de los directivos en una comparación pública vs. privada.

FIGURA 5.12: ¿POR QUÉ NO SE EJERCÍA CONTROL SOBRE LAS AGENDAS PERSONALES DE LOS DIRECTIVOS? JGUP

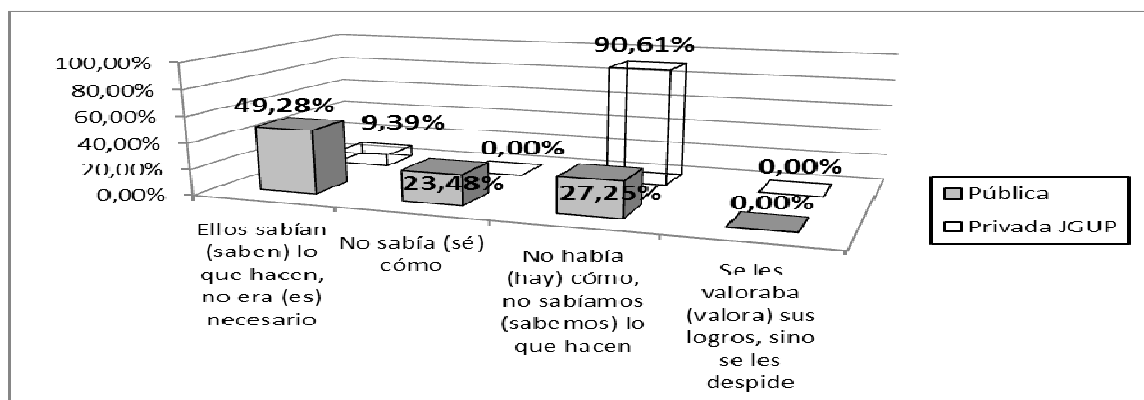
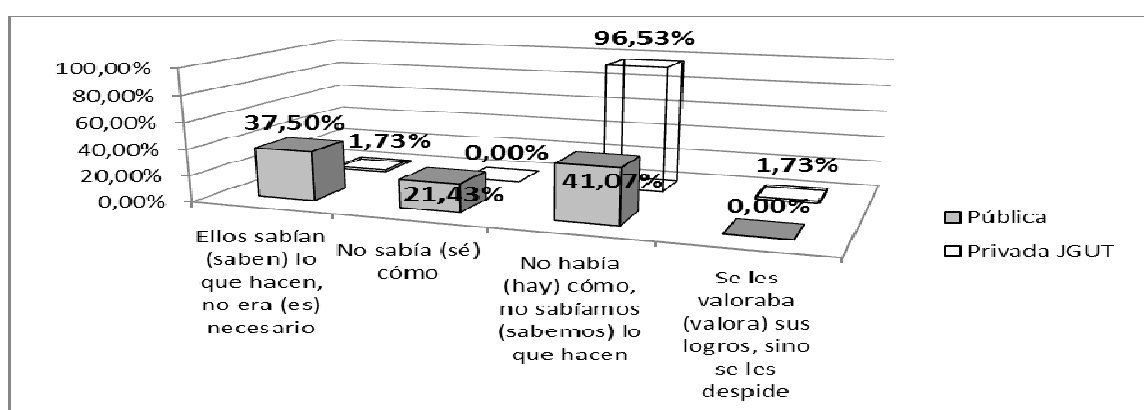


FIGURA 5.13: ¿POR QUÉ NO SE EJERCÍA CONTROL SOBRE LAS AGENDAS PERSONALES DE LOS DIRECTIVOS? JGUT



Como se aprecia (Figura 5.12 y Figura 5.13), bajo la propiedad pública, los usuarios en un 49,28% (JGUP) y en un 37,5% (JGUT) justifican que no ejercían

control ya que los directivos sabían lo que hacían y no era necesario. Las respuestas a esta pregunta abierta muestran que en comparación con las organizaciones privadas, la institución pública gozaba de un buen nivel de confianza en las capacidades técnicas y administrativas de los directivos del sector público y descartaban su oportunismo. Adicionalmente un 27,25% (JGUP) y 41,07% (JGUT) respondieron que no había cómo ejercer control en la propiedad pública, lo cual se entiende. Finalmente un 23,48% (JGUP) y un 21,43% (JGUT), responden que no sabían cómo ejercer este control bajo la propiedad pública.

Totalmente en contra de lo esperado de la propiedad privada, tanto en la JGUP como en la JGUT más del 90%, justifican que la única razón de no ejercer el control sobre las agendas privadas de los directivos, es que no hay cómo, y que no saben qué hacen sus directivos. Esto demuestra que la confianza que tenían los propietarios bajo la propiedad pública con la respuesta *“Ellos sabían lo que hacían, no era necesario”*, prácticamente desapareció al momento de la privatización.

En este punto, es importante para nosotros mencionar que los datos recogidos durante nuestra investigación sugieren que, a pesar que el INERHI gozaba de un nivel de confianza en sus directivos, considerablemente superior al que disponen actualmente los directivos del sector privado, la Institución no tenía una política clara a largo plazo, lo cual le fue debilitando y creando desorden. Las agendas privadas perseguidas por los directivos del INERHI, eran en muchas ocasiones oportunistas y politizadas (*entrevista personal, 2011*)³⁹. Concretamente en este distrito su principal directivo que lo dirigió por unos 20 años tenía comportamientos oportunistas sobre todo en lo referente a la distribución equitativa del recurso (agua) y en la concesión de los contratos para determinadas obras (*entrevista personal, 2011*)⁴⁰.

³⁹ Ex directivo y asesor del Director Ejecutivo del INERHI, Vicedecano de la Facultad de Ciencias Agrícolas de la Universidad Central del Ecuador.

⁴⁰ Jefe Subsecretaría de Riego y Drenaje, zona 2, ex funcionario del INERHI, CORSINOR e INAR.

En relación a las agendas privadas de los directivos, habíamos planteado la siguiente cuestión de investigación:

Cuestión 2: *¿Cómo la privatización (concesión) de un servicio estratégico a una OSFL limita las agendas privadas perseguidas por los agentes y produce un cambio de objetivos?*

Atendiendo a todos lo expuesto en este apartado, podemos señalar a modo de resumen que la privatización trajo consigo para las dos organizaciones privadas una pérdida de confianza en sus directivos. Justificadamente o no, los directivos del sector público gozaban de mayor confianza y poder. Esta confianza en los directivos, según nuestras evidencias, no se debe directamente a que los propietarios podían controlarlos o sabían que hacían los directivos de la institución pública, sino que seguramente estará asociada a una percepción positiva del servicio que recibían, tema que valoraremos más adelante.

Las encuestas evidencian que en el caso de las dos organizaciones, la privatización del servicio no les ha llevado a los propietarios a sentir que tienen un mayor control sobre los objetivos personales que pudieran perseguir sus directivos. Incluso los resultados expuestos anteriormente en este apartado, en el caso de la JGUT, son demasiado contundentes. Tras la privatización esta organización se encuentra altamente politizada y su principal directivo incluso se ha atribuido funciones que no necesariamente le corresponden y no existen mecanismos para controlarlo.

Expusimos sobre la JGUP varios procesos y estructuras modernas que se encuentran implementados y viabilizan el control de sus directivos y de toda la organización, pero debido a los resultados de las encuestas, asumimos que los propietarios desconocen de ellos, lo cual puede estar estrechamente asociado a su bajo nivel educativo. Sin olvidar su percepción expuesta anteriormente que de

la capacidad de control se aprovechan algunos de sus mismos directivos elegidos para controlar la organización. De cualquier forma, las evidencias en este caso son claras. Para los propietarios, el tipo de privatización empleado, no limita las agendas personales de los directivos, ni produce un cambio de objetivos.

5.8 ELECCIÓN DE LOS MEJORES GESTORES Y RRHH TRAS LA PRIVATIZACIÓN

Otro de los aspectos relacionados con la privatización del riego, hace referencia al recurso humano y las capacidades que disponían tanto los principales como los agentes. A continuación se procederá a describir el recurso humano en la época en que la administración de los sistemas de riego eran llevados a cabo por la institución pública, y cómo se organizó luego de la privatización.

5.8.1 Recursos humanos del INERHI

El INERHI contaba con recurso humano técnicamente especializado, que se clasificaba en las siguientes categorías: directivos, profesionales, técnicos, administrativos y jornaleros permanentes; recursos que le permitía atender a los usuarios, planificar a nivel nacional proyectos de riego, construir canales, operar, mantener y ofrecer asistencia técnica en los sistemas de riego. (AGRER S.A.-N.V., 1982).

Los reportes del INERHI revisados nos sugieren que para principios de los años ochenta el INERHI había estabilizado su volumen de trabajo y su personal. En una entrevista realizada al ex asesor del director ejecutivo del INERHI, nos hizo mención de dos problemas que atravesaba la institución en relación a su personal: (1) los sindicatos tenían demasiado poder y ejercían mucha presión a través de huelgas y movilizaciones, por lo cual era muy complicado no ceder a sus presiones; (2) el personal administrativo crecía en número y través del tiempo ganaba influencia en la gestión institucional. Esto le llevó a la institución en

momentos a descuidar su razón de ser, que era de naturaleza técnica (*entrevista personal*, 2011)⁴¹.

Como resultado de las investigaciones realizadas en los archivos de la institución pública en cuanto a su personal, hemos elaborado la Tabla 5.7, que nos muestra la tendencia de las contrataciones de personal realizadas por la institución pública. En los archivos solo conseguimos encontrar información para los períodos 1983-1985 y para el año 1993, justo antes de que inicie su largo proceso de privatización.

TABLA 5.7: RECURSO HUMANO DEL INERHI (1983,1985 y 1993)

RECURSO HUMANO DEL INERHI						
CATEGORÍA	N° Servidores públicos				Variación Servidores Públicos (N°)	Variación Servidores Públicos (%)
	1983	1984	1985	1993	1983 - 1993	1983 - 1993
Directivos	30	33	31	36	6	20,00%
Profesionales	375	365	346	388	13	3,47%
Técnicos	108	115	120	356	248	229,63%
Administrativo	153	178	194	382	229	149,67%
Jornaleros permanentes	1293	1246	1233	902	-391	-30,24%
TOTAL	1959	1937	1924	2064	105	5,36%

Fuente: Elaboración propia basado en INERHI (1985); INERHI (1984); INERHI (1993)

En la Tabla 5.7 encontramos datos interesantes. Si analizamos el incremento del personal de toda la organización, nos podremos dar cuenta que en los diez años (1983-1993) el incremento total de personal fue mínimo, tan solo 105 empleados (5,36% de incremento). Ahora, el dato interesante es que en el año 1983 la relación personal administrativo/profesionales era de 2:5. Esto significa que por cada 5 profesionales (ingenieros) se tenían 2 de personal administrativo. Suena una relación coherente si asumimos que la institución pública tenía una esencia

⁴¹ Ex directivo y asesor del Director Ejecutivo del INERHI, Vicedecano de la Facultad de Ciencias Agrícolas de la Universidad Central del Ecuador.

técnica en donde los profesionales jugaban un rol fundamental. Para el año 1993, la relación personal administrativo/profesionales pasó a ser prácticamente de 1:1. Esto significa que por cada profesional en la institución, se encontraba también un administrativo. A pesar que los técnicos también incrementaron en número, esto no explica el tremendo incremento de personal administrativo. Nuestros datos confirman lo expresado por el ex directivo del INERHI mencionado anteriormente. También podemos ver que el INERHI para el año 1993 tenía un total de 2064 empleados.

De la investigación que realizamos, tan solo conseguimos obtener información económica de salarios por categorías de los años 1983, 1984 y 1985, de donde calculamos el promedio del salario por cada trabajador en cada categoría. A pesar de limitación en la información disponible, pudimos establecer tendencias interesantes que las presentamos en la Tabla 5.8.

TABLA 5.8: GASTO PROMEDIO POR EMPLEADO INERHI (1983-1985)

CATEGORÍA	Gasto promedio por empleado (en miles de sucres*)			Variación de salarios en %	
	1983	1984	1985	1984	1985
Directivos	233,70	289,82	287,23	24%	-1%
Profesionales	173,24	204,92	208,63	18%	2%
Técnicos	104,42	145,01	146,12	39%	1%
Administrativo	91,35	103,92	136,61	14%	31%
Jornaleros permanentes	77,96	104,55	106,57	34%	2%
TOTAL	101,09	128,97	133,33	28%	3%

*Sucre: Moneda de Ecuador en esa época

Elaboración propia basada en INERHI (1985); INERHI (1984)

En la Tabla 5.8 se presentan los promedios anuales de gastos de personal por cada empleado. Como habíamos analizado, la institución pública empezó a incrementar significativamente el número de empleados para puestos administrativos, descuidando el área de los profesionales. En este contexto, la Tabla 5.8 nos muestra que el incremento no solo se daba en el número de

administrativos, sino también en su salario. En tanto que en el año 1984 la subida de salarios para los administrativos había sido del 14%, para el año 1985 la subida fue del 31%. Si comparamos con el salario de los profesionales que subió en 1984 en un 18% y en el año 1985 tan solo en un 2%, nos daremos cuenta que se estaba dando prioridad a los administrativos tanto en número, como en el promedio de su salario.

Estos datos también concuerdan con lo enunciado por (Whitaker et al., 1990), quienes manifiestan que los salarios del personal profesional disminuían, consecuentemente lo cual hacía difícil mantener un alto nivel de profesionales experimentados, en tanto que los administrativos tenían una situación preferente. Cabe también mencionar que tal como era usual en cualquier institución pública, no encontramos evidencias de que haya existido algún sistema de incentivos por objetivos alcanzados.

En la Tabla 5.9 exponemos la distribución de todo el personal del INERHI por categorías para los años 1980, 1983 y 1984 y a nivel de distritos, lo cual permite tener más clara la estructura de la empresa en lo que respecta al recurso humano.

En la Tabla 5.7 podemos apreciar que para el año 1984 el INERHI contaba con un total de 33 directivos, de los cuales, si comparamos con la Tabla 5.9, 22 directivos se encontraban distribuidos en los diferentes Distritos. Esto significa que el 33% de los directivos contratados estaban ubicados en la oficina central, y el 67% estaban distribuidos por todo el país.

En cuanto a los profesionales y técnicos, se muestra que solamente el 39% en el primer caso y 43% en el segundo caso, se encontraban en los distritos, demostrando así una alta concentración de profesionales y técnicos en la central, donde se realizaban la mayor parte de estudios y diseños. Los administrativos estaban en un 62% distribuidos por el país porque laboraban en las oficinas de los Distritos y Agencias de Aguas. Esta tendencia cambia con los jornaleros permanentes, de los cuales el 87% se encontraban distribuidos en los Distritos, lo

cual se puede explicar fácilmente ya que eran justamente ellos quienes se encargaban del trabajo de campo (construcción, operación, mantenimiento, etc.)

TABLA 5.9: RECURSO HUMANO DESTINADO A LOS DISTRITOS DEL INERHI POR CATEGORÍAS (1980 – 1984)

DISTRITOS	DIRECTIVOS			PROFESIONALES			TÉCNICOS			ADMINISTRATIVOS			JORNALEROS P.		
	1980	1983	1984	1980	1983	1984	1980	1983	1984	1980	1983	1984	1980	1983	1984
Azuay	1	2	2	5	10	11	1	1	2	4	6	7	43	46	45
Bolívar		1	1		4	5		3	3		4	4			
Carchi	1	1	1	2	6	2	2	1	1	3	1	4	32	33	32
Cotopaxi	1	2	2	9	16	18	2	1	2	5	5	8	85	89	79
Chimborazo	1	2	2	5	13	11		1	2	7	8	8	82	120	127
El Oro	1	2	2	4	8	7	1	1	2	2	5	6	35	55	54
Esmeraldas			1			5			3			4			
Guayas- Los Ríos	1	2	2	4	40	33	1	6	2	3	12	21	5	287	275
Imbabura	1	2	2	3	8	6	4	5	7	4	6	6	54	68	64
Loja	1	2	2	27	33	26	11	9	10	17	22	25	52	197	196
Manabí		1	1		4	2		1	2		2	3		7	7
Pichincha	1	2	2	12	14	11	6	4	9	7	11	9	122	134	130
Tungurahua	1	2	2	3	9	7	3	2	4	3	5	5	59	69	70
TOTAL	10	21	22	74	165	144	31	35	49	55	87	110	569	1105	1079

Fuente: Elaboración propia basada en (INERHI, 1980; INERHI. 1984).

5.8.2 Recursos humanos de las JGU

Cuando los sistemas de riego estudiados se encontraban bajo la administración del INERHI, se disponía de varios profesionales, un alto número de canaleros, equipos de albañiles para mantenimiento, choferes, mecánicos, carpintero, cocineras, visitadora social, contadores, etc.

A raíz de la privatización, las JGU experimentaron una reducción de personal de 86% en el caso de la JGUP y de un 50% en el caso de la JGUT, es decir, según los datos recopilados en nuestra investigación, la JGUP trabaja tan solo con el 14% del personal que ocupaba el INERHI, mientras que la JGUT labora con el

50%. Todo el personal con el que contaba el Distrito Pichincha tanto antes como después de su privatización, pasamos a resumirlo en la siguiente Tabla 5.10.

TABLA 5.10: COMPARACIÓN PERSONAL INERHI Y JGU (2011)

CARGO	INERHI ANTES	JGUP DESPUÉS	REDUCCIÓN DE PERSONAL %	INERHI ANTES	JGUT DESPUÉS	REDUCCIÓN DE PERSONAL %
Directivos	1	1	0,00%	1	1	0,00%
Ing. Agrónomos (jefes zona)	3	0	-100,00%	1	0	-100,00%
Ingenieros Civiles	3	1	-66,67%	0	0	0,00%
Topógrafos	2	0	-100,00%	0	0	0,00%
Inspectores de campo	2	0	-100,00%	0	0	0,00%
Canaleros	15	6	-60,00%	12	6	-50,00%
Jornaleros	55	0	-100,00%	0	0	0,00%
Albañiles	6	0	-100,00%	2	0	-100,00%
Mecánicos	2	0	-100,00%	0	0	0,00%
Carpintero	1	0	-100,00%	0	0	0,00%
Secretarias	3	1	-66,67%	1	1	0,00%
Pagador	1	0	-100,00%	0	0	0,00%
Ayudante de pagaduría	1	1	0,00%	0	0	0,00%
Contador	1	1	0,00%	1	1	0,00%
Agente de adquisición	1	0	-100,00%	0	0	0,00%
Visitadora Social	1	0	-100,00%	0	0	0,00%
Bodeguero	1	0	-100,00%	0	0	0,00%
Choferes	3	1	-66,67%	2	1	-50,00%
Cocineras	2	0	-100,00%	0	0	0,00%
Mensajero	1	1	0,00%	0	0	0,00%
Guardián	1	0	-100,00%	0	0	0,00%
Técnico de catastro	0	1	100,00%	0	0	0,00%
Bocatomero	1	1	0,00%	0	0	0,00%
TOTAL	107	15	-85,98%	20	10	-50,00%

Elaboración propia basado en (entrevista personal, 2011⁴²; entrevista personal, 2011⁴³; entrevista personal, 2011⁴⁴)

Debe señalarse que el perfil de los Directivos y técnicos entre las dos JGU es claramente diferente. En tanto que la JGUP cuenta con un ingeniero civiles y un ingeniero agrónomo en su directiva y otros técnicos que trabajan en la organización, la JGUT cuenta con recursos humanos con un perfil profesional muy limitado, incluso cabe resaltar que ninguno de sus empleados ha cursado una

⁴² Ex administradora de la JGUT

⁴³ Ing. Director-Administrador JGUP.

⁴⁴ Presidenta de la JGUT.

carrera universitaria ni es ingeniero agrónomo o civil, lo cual es esencial para una institución de este tipo. Esto se refleja directamente en la clara diferencia de Know-how entre las dos entidades.

5.8.3 Análisis comparativo: Recursos Humanos

En las encuestas realizadas a los usuarios de los sistemas de riego de El Pisque y Tumbaco, preguntamos a los usuarios si conocen que la organización contaba con personal técnicamente preparado como son ingenieros agrónomos y civiles para administrar o asesorar en el sistema de riego para el antes y después de la privatización.

Los resultados nos muestran que tanto en la JGUP (Chi-cuadrado=36.15; $p=0.00$), como en la JGUT (Chi-cuadrado=103.97; $p=0.00$) existe una relación altamente significativa entre las variables presencia de personal técnicamente preparado (ingenieros) para administrar el recurso y el tipo de propiedad. Se determina que el paso de propiedad pública a privada ha conllevado a una clara reducción de personal calificado (ver Apéndice 5.18 y Apéndice 5.19).

Si bien el 82,32% de los encuestados en la JGUP conocían que el INERHI contaba con personal técnicamente preparado, actualmente bajo la propiedad privada el 61,45% sugieren que existe personal preparado en la JGUP para administrar el servicio. En la JGUT los datos no son alentadores, puesto que si el 76,8% de los usuarios conocían que el INERHI disponía en el Distrito de personal técnicamente preparado para administrar el recurso, actualmente bajo la administración privada tan solo el 22,65% de los usuarios sugieren que la JGUT cuenta con personal técnicamente preparado. Esta información fue triangulada con toda la información recopilada en nuestro trabajo de campo. En el INERHI tanto los directivos de la Institución como sus principales (políticos que los controlaban) presentaban perfiles dirigidos a mantener relaciones políticas con los diversos grupos de interés (medios de comunicación, congresistas, usuarios,

empresarios, etc.), aunque lo importante es que contaban con el apoyo de personal técnico especializado para asesorar y ejecutar sus funciones directivas (*entrevista personal*, 2011)⁴⁵ información que es contrastada con el más del 76% de los encuestados en los dos sistemas de riego que ratifican esta información (presencia de personal calificado).

Después de la privatización, todo el personal que trabaja en las dos JGU son nuevas contrataciones, es decir nadie del INERHI se encuentra trabajando en alguna de las organizaciones privadas. Comparamos datos de los archivos del INERHI con aquellos proporcionados por los actuales directivos de las organizaciones privadas y encontramos que en la JGUP los recortes de personal fueron del 86% (*entrevista personal*, 2011)⁴⁶, mientras que la JGUT trabaja con el 50% del número de empleados. Esto ha limitado la capacidad técnica de las organizaciones y ha influido en la anulación de servicios que prestaba la entidad pública a los agricultores en: estudios y construcción de infraestructura, asesoría de cultivos, disposición de maquinaria agrícola (tractores), entrega de fertilizantes, visitantes sociales, etc. (INERHI, 1989; INERHI, 1992; *entrevista personal*, 2011⁴⁷).

A pesar de esto, constatamos que en la JGUP después de la privatización se ha elegido a un directivo (agente) adecuado, con perfil altamente técnico, formación universitaria y experiencia en el campo. La falta de recursos humanos ha tratado de ser compensada en algunas áreas estratégicas mediante la automatización de los procesos y la introducción de tecnología. De todas formas no se compara con la gran variedad de personal calificado que tenía el INERHI para la ejecución de sus funciones, como eran ingenieros agrónomos, ingenieros civiles, topógrafos, mecánicos, etc. En cuanto a los principales (propietarios) de la JGUP, éstos están en parte representados por importantes empresarios del sector agrícola, con un

⁴⁵ Ex directivo y asesor del Director Ejecutivo del INERHI, Vicedecano de la Facultad de Ciencias Agrícolas de la Universidad Central del Ecuador.

⁴⁶ Ing. Director-Administrador JGUP.

⁴⁷ Presidenta de la JGUT.

alto perfil y criterio técnico para elegir un presidente e influir en la elección y control del directivo (agente). Los empresarios también disponen de personal técnico en sus propias empresas, para ejercer un control/asesoría adicional. Los directivos de la JGUP tienen el Know-how para planificar, o para conseguir asesoría de otras instituciones públicas o privadas, al estar conscientes que de eso depende el poder ofrecer un buen servicio a largo plazo (*entrevista personal*, 2011)⁴⁸.

En la JGUT se ha producido todo lo contrario. Tan solo el 22,65% de los propietarios encuestados indican que se dispone de personal calificado, lo que muestra una clara ausencia de personal calificado. En el trabajo de campo pudimos constatar que tanto la presidenta de la JGUT como la mayoría de miembros de la asamblea actúan simplemente en función de su experiencia empírica adquirida en la época del INERHI cuando eran usuarios. La actual presidenta de la JGUT no cuenta ni siquiera con formación académica y se rehúsa a contratar un directivo-administrador, lo cual, podría suplir en algo su carencia de conocimiento técnico. La JGUT no cuenta con ningún técnico con estudios universitarios, lo que demuestra su alto grado de politización. No existe planificación de obras, y solamente se actúa en función de requerimientos puntuales y solución de problemas emergentes, situación que limita el servicio y provoca un deterioro de la infraestructura.

En relación a los recursos humanos, habíamos planteado la siguiente cuestión de investigación:

Cuestión 6: *¿Cuál es el perfil y capacitación tanto del personal como de los directivos tras el proceso de privatización?*

⁴⁸ Ing. Director-Administrador JGUP.

En base a toda la información suministrada en este apartado, podemos concluir que en mayor medida la privatización del servicio limitó los recursos humanos en el sector privado, lo que ha producido recortes en servicios que ofrecía la entidad pública. Adicionalmente existen evidencias de que no solo la cantidad de personal, sino también la calidad, es decir, las capacidades técnicas también se han visto afectadas. En concreto en una organización, ni siquiera existe capacidad técnica, llevando esto a un deterioro de la efectividad del servicio. Más preocupante aún es que el bajo nivel educativo de la mayoría de propietarios conduce a ineficiencias en la administración del recurso en sus propias fincas y que estas ineficiencias tampoco puedan ser corregidas por el limitado personal técnico con el que cuentan las organizaciones privadas.

5.9 LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA Y LA FALTA DE INVERSIÓN

En el caso de la JGUT, el traspaso de las competencias se realizó mediante el Convenio de Transferencia Provisional de Operación y Mantenimiento de la Infraestructura del sistema de riego Tumbaco, firmado entre la CRD encargada de este sistema de riego y la JGUT el 29 de marzo de 2001. Según este documento, el objeto era transferir la infraestructura con la responsabilidad que implica su administración, operación, mantenimiento y conservación, bajo la asistencia y asesoramiento de la CRD encargada. Por ello, la CRD mantuvo la propiedad de la infraestructura, bienes inmuebles y obras complementarias (CORSINOR, 2001).

Para el proceso general de traspaso, primeramente el INERHI previa su liquidación, realizó una transferencia provisional a la CRD, que posteriormente traspasó todas las responsabilidades al sector privado, representado en este caso por las recién creadas JGUP y JGUT.

Dicho traspaso fue realizado sin ninguna capacitación previa, lo cual determinó un colapso administrativo inicial ocasionado por el hecho de que el personal del INERHI, el cual había administrado este sistema de riego, poseía todo el Know-

how, los recursos humanos, y muchos años de experiencia para realizar dichas funciones, mientras que los usuarios nunca tuvieron ningún conocimiento de la administración ni la planificación de las actividades de operación y mantenimiento, ni experiencia alguna en el manejo del sistema de riego. Hasta ese momento cada usuario se había limitado a recibir el recurso agua en el caudal calculado y entregado por el INERHI (*entrevista personal*, 2011)⁴⁹.

De la información obtenida en la entrevista realizada al Jefe de la Subsecretaría de Riego y Drenaje, Zona 2, se determinan los siguientes problemas derivados de las fallas en el Convenio (*entrevista personal*, 2011)⁵⁰.

- La JGUT funciona en la planta baja de un edificio que pertenecía al INERHI y que le traspasó a la CRD. La CRD posteriormente al desaparecer también le traspasó el inmueble al INAR, que a su vez cuando desapareció quedó en manos de la actual Subsecretaría de Riego y Drenaje. Según las autoridades consultadas, no existe un documento oficial que demuestre que el local donde funciona la JGUT pasó a ser de su propiedad, razón por la cual está en litigio, porque en el Convenio de traspaso consta que la CRD entregará un local para reuniones y se compartirá las oficinas para la administración del sistema de riego, por ello, los usuarios han aportado para la remodelación y adecuación donde funcionan las oficinas y un salón donde se realizan las asambleas.
- Aún no está legalizada la concesión del agua para el sistema de riego Tumbaco, pues fue concedida a la CRD y al INAR, pero no se incluyó en el traspaso provisional de la administración del sistema de riego a la JGUT. Sin embargo, la concesión del agua del río Pita consta que se lo hace por el tiempo de vida económicamente útil del sistema de riego Tumbaco, en tanto que la concesión del río Guangal debe renovarse cada 10 años.

⁴⁹ Jefe Subsecretaría de Riego y Drenaje, zona 2, ex funcionario del INERHI, CORSINOR e INAR.

⁵⁰ Jefe Subsecretaría de Riego y Drenaje, zona 2, ex funcionario del INERHI, CORSINOR e INAR.

En el caso de la JGUP, el traspaso de competencias se realizó mediante la firma de un convenio el 6 de mayo de 1999. De esta forma la administración, operación, mantenimiento y conservación del sistema de riego pasa a manos de la JGUP.

En el documento se detallan las características generales y elementos de la infraestructura. Al igual que en la JGUT se especifica que se transfiere el uso y goce de la infraestructura de riego, pero que la CRD mantiene su propiedad de la infraestructura y otros bienes inmuebles y obras complementarias que sirven al sistema de riego El Pisque, concretamente hasta la recuperación de las inversiones, por lo que se reserva el derecho de supervisar y evaluar periódicamente el estado físico y operativo del sistema, informando los correctivos que deban implementarse.

Consta además en este documento que se transfiere las instalaciones adecuadas para local de reuniones, oficina y bodega destinadas al uso de la junta. La JGUP se obliga a reinvertir los valores recibidos por concepto de tarifas para la conservación de la infraestructura de riego (CORSINOR, 1999).

En resumen, al analizar los contratos de concesión firmados entre el Estado, la JGUP y la JGUT encontramos varias deficiencias en los contratos, de las cuales destacamos las siguientes:

1. Alto grado de desinformación y objetivos muy generalizados.
2. El contrato no preveía la inexperiencia e ineficiencia de los contratados en brindar este servicio. También éstos lo firmaron prácticamente sin tener un conocimiento real y detallado de todas sus obligaciones y los servicios a prestar. La falta de Know-how, pudo ser en algo subsanada, mediante la fijación de una cláusula con los perfiles directivos y personal técnico mínimo a contratar por la organización privada.
3. El Estado tampoco estableció variables cuantificables. La calidad y el estado en el cual entregaban el servicio, y los estándares a mantener en la

operación y mantenimiento de la infraestructura para satisfacción de los usuarios y del mismo Estado, no fueron claramente fijados.

4. No existió un estudio de la viabilidad económica y ningún cálculo sobre los precios, costos y el posible beneficio de las partes.
5. No se fijaron incentivos para la inversión o montos mínimos de inversión para las partes.
6. Sólo en el caso de la JGUP por lo menos se adjuntó al contrato un cuadro muy generalizado del estado de la infraestructura al momento de la entrega, donde se registra que el estado de la infraestructura era “bueno” al momento de la recepción. Asimismo con la información proporcionada por la JGUP, y comparándola con la información del contrato, encontramos que la JGUP durante su período embauló 1,29 km del canal principal y se entubaron casi 2km del canales secundarios. Si bien es cierto que se detectan pocas mejoras, por lo menos se puede asumir que en la JGUP de manera muy general el estado de la infraestructura no ha empeorado notablemente y según los informes de la misma JGUP, su infraestructura se sigue encontrando en “buen” estado. Peor aún es el contrato de la JGUT, en donde ni siquiera se formalizó de forma general el estado de la infraestructura entregada. Es decir, si el contrato no refleja en ningún aspecto cómo se encontraba la infraestructura al momento del traspaso, para nosotros o para cualquier parte, *contractualmente* es imposible medir o cuantificar de alguna forma si la infraestructura se encuentra en mejor o peor situación.
7. No se estableció algún mecanismo ex-post en donde las partes se encuentren nuevamente a negociar o revisar la distribución de los excedentes residuales o de los costos.

La eficiencia de los contratos estaría relacionada con la capacidad de las instituciones judiciales de evaluar sus cláusulas de incumplimiento, en donde aquellas variables contractuales no observables o difícilmente cuantificables, determinan una contratación ineficaz (Brousseau & Glachant, 2002). En nuestro

análisis de los contratos encontramos la presencia de muy pocos componentes cuantificables que regulen la relación entre las partes. Es decir, en lo que se refiere a las políticas de regulación para la privatización del riego, todos los puntos expresados anteriormente en este apartado nos llevan a sugerir que los contratos firmados para la concesión del servicio se podrían denominar como contratos ineficaces o incompletos.

Una vez analizado el proceso de privatización y los contratos de concesión, tampoco encontramos indicios de que se hubieran tomado en cuenta las condiciones de competencia que justamente son fundamentos para la privatización. No fueron nombradas como relevantes en el informe para la privatización del riego que llevó a cabo Whitaker, quien consideraba que los nuevos principales (usuarios) al sentirse dueños de la infraestructura, la optimizarían al máximo (Whitaker et al., 1990).

Les consultamos a los propietarios si consideran que la infraestructura que actualmente utilizan está en mejor estado que en los últimos 2 años de administración del INERHI. En la JGUP el 73,91% (Apéndice 5.20) respondieron que no, mientras que en la JGUT fueron el 84,53% (Apéndice 5.21) lo cual denota que para los propietarios efectivamente la infraestructura no se encuentra en mejor estado, siendo estadísticamente esta valoración en la JGUP (Chi-cuadrado=78.91; $p=0.00$) y en la JGUT (Chi-cuadrado=86.33; $p=0.00$) altamente significativa. En el trabajo de campo, tan solo en la JGUP constatamos un aceptable mantenimiento de la infraestructura de riego, mientras que en la JGUT existen muchos problemas y conflictos en el servicio, incluso judiciales.

También se les preguntó a los propietarios si éstos consideran que actualmente con el servicio privatizado se invierte más dinero en mantenimiento de la infraestructura y en los servicios ofrecidos, que en los dos últimos años en los que el INERHI administró el servicio. El 75,65% en la JGUP (Apéndice 5.22) respondieron que no (Chi-cuadrado=90.81; $p=0.00$), en tanto que en la JGUT el

88,4% (Apéndice 5.23) de los encuestados respondieron que no (Chi-cuadrado=106.75; p=0.00), siendo las respuestas altamente significativas.

Esas son las percepciones de aquellos que donan fondos y son a la vez los usuarios del servicio. De los archivos del INERHI calculamos que el presupuesto anual en promedio para los años 1966-1991 (25 años), asignados por el Distrito Pichincha sólo para los rubros operación y mantenimiento de la infraestructura fue en términos reales⁵¹ de tan solo 413.214 dólares⁵², (INERHI, 1991).

Asimismo, calculamos que el promedio anual presupuestado por la JGUP para los años 2008-2012 (5 años) en términos reales⁵³ fue de 379.555 USD (JGUP, 2011). También obtuvimos que del último presupuesto (2012) de la JGUP, tan solo el 32% se invirtió en infraestructura, siendo la diferencia utilizada en diversos gastos operacionales y administrativos.

En la JGUT, solo conseguimos obtener el presupuesto del año 2011 (50.317 USD real⁵⁴), existiendo muchos conflictos y una alta cantidad de usuarios que por su disconformidad simplemente no pagan por el servicio (JGUT, 2011).

Es decir que el sector privado en todo el distrito estudiado, maneja para la operación y mantenimiento, en términos reales⁵⁵, un presupuesto anual aproximado de 429.872 USD. Estos presupuestos no incluyen las mingas (horas de trabajo colectivo no remunerado) que actualmente están obligados a cubrir los usuarios en las JGU.

También es indispensable aclarar que comparamos únicamente estos dos rubros (operación y mantenimiento), puesto que otros servicios regionales muy importantes ofrecidos por el ex distrito Pichincha del INERHI, como fueron:

⁵¹ 2011 como año base

⁵² Conversión de sucres (antigua moneda) a dólares americanos (nueva moneda).

⁵³ 2011 como año base

⁵⁴ 2011 como año base

⁵⁵ 2011 como año base

estudios para nuevos proyectos, construcción de nueva infraestructura, y sobre todo, servicios y asesoría técnica para el desarrollo agrícola de los agricultores, simplemente fueron anulados tras su privatización, y éstos representaban más del 78% del presupuesto del distrito Pichincha. Las organizaciones privadas sostienen no tener el presupuesto para cubrirlas.

En lo que se refiere a la competencia, ésta no es viable por los altos costos de una infraestructura alternativa y sobre todo por la limitación del recurso agua. Las políticas de regulación también están ausentes y la concesión del servicio significó la transferencia de un monopolio público a uno privado.

Sobre las inversiones, en nuestro marco teórico planteamos la siguiente cuestión de investigación:

Cuestión 7: *Cuando se privatiza (concesiona) un servicio estratégico a una OSFL, ¿cómo se refleja esta situación en las inversiones y en los resultados eficientes esperados de las organizaciones privadas?*

Los resultados muestran que económicamente, no se invierte más en infraestructura. Todo lo contrario, la privatización trajo consigo un recorte en numerosos servicios. Es también interesante mencionar que los datos expuestos muestran que solo en operación y mantenimiento, los presupuestos que se manejan tanto para el antes como para el después de la privatización, son similares, pero que los usuarios no sienten que la infraestructura esté en mejor estado. Se puede también negar categóricamente que en la JGUT la privatización haya conducido a resultados eficientes lo cual contradice que la concesión de un servicio incremente las inversiones o la eficiencia.

5.9.1 Análisis comparativo: Evaluación del servicio entre sector público y privado

Finalmente preguntamos a los actuales propietarios en términos generales cómo califican el servicio de riego que les brinda su respectiva JGU (mejor, igual, peor) en comparación al que les brindaba el INERHI mientras fueron usuarios.

Encontramos una relación altamente significativa ($\chi^2=66.49$; $p=0.00$) entre las variables calidad del servicio de riego y el tipo de organización que preste el servicio. Los propietarios de la JGUP evalúan en un 42,03% al servicio de riego igual y en un 30,14% mejor que cuando lo prestaba el sector público, mientras los propietarios de la JGUT llegan en estas dos categorías a tan solo un 37,02%. En otras palabras, mientras el 62,98% de los encuestados en la JGUT califican al servicio de riego privatizado peor que el que prestaba el sector público, en la JGUP tan solo el 27,83% lo califican de peor (ver Apéndice 5.24). Esto refleja el claro descontento de los propietarios de la JGUT con la privatización del riego si lo comparamos con la JGUP.

5.10 RESULTADOS: MODELO DE REGRESIÓN LOGÍSTICA MULTINOMINAL

En el apartado metodológico explicamos que en un primer paso realizamos una regresión logística multinomial. En nuestro caso, en lo que se refiere a la variable dependiente, pondremos especial atención a la categoría “Mejor” ya que se asumía que la privatización mejoraría el servicio y lo importante para nosotros es determinar aquellas variables influyentes sobre esta categoría. Los resultados (ver Apéndice 5.25) muestran que tan solo 3 variables (x_6 = La forma de administrar todos los recursos que la organización tiene a su disposición, x_9 = Mantener los canales de riego, y x_{16} = El buen reconocimiento del nombre de la JGU ante el público en general) resultan estadísticamente significativas ($p<0.05$) para la categoría “Mejor”. Con estos resultados volvimos a armar un modelo dentro del

cual tan solo incluimos las 3 variables estadísticamente significativas mencionadas anteriormente, obteniendo como resultado que en el nuevo modelo las tres variables pasan a ser altamente significativas ($p < 0.00$) [ver Apéndice 5.26]. Con los resultados antes mencionados procedimos a utilizar el modelo Logit con el fin de calcular para la categoría “Mejor” de la variable dependiente, los efectos marginales de las 3 variables independientes. El objetivo es predecir con el modelo una probabilidad de cambio en la variable dependiente, si la variable independiente cambiara en una categoría (en STATA dy/dx). Los resultados los presentamos en la siguiente Tabla 5.11:

TABLA 5.11: EFECTOS MARGINALES

variable	dy/dx	Std. Err.	z	$P > z $	[95% C.I.C.]		X
x6	.0992068	.02899	3.42	0.001	.042387	.156026	3.46198
x9	.05091	.01911	2.66	0.008	.013449	.088371	3.76426
x16	.0480445	.01891	2.54	0.011	.010987	.085102	3.62357

De la Tabla 5.11 se pueden resumir los siguientes resultados obtenidos de este modelo:

1. x6. Si la valoración sobre la forma de administrar todos los recursos que la organización privada tiene a su disposición, mejora en una categoría; incrementa en un 9,9% la probabilidad de que el usuario califique al servicio actual de riego prestado por el sector privado, como “mejor” que el prestado por el sector público.
2. x9. Si la valoración sobre el mantenimiento de los canales de riego realizado por la organización privada mejora en una categoría; incrementa en un 5,1% la probabilidad de que el usuario califique al servicio actual de riego prestado por el sector privado, como “mejor” que el prestado por el sector público.
3. x16. Si la valoración sobre el buen reconocimiento del nombre de la JGU ante el público en general mejora en una categoría; incrementa en un 4,8% la probabilidad de que el usuario califique al servicio actual de riego

prestado por el sector privado, como “mejor” que el prestado por el sector público.

Cabe subrayar que, de las diferentes respuestas que nos dieron los usuarios a nuestro cuestionario, manteníamos la hipótesis de que algunas de ellas valoraban una misma dimensión (correlación). Por esta razón, una vez realizada la regresión logística multinominal, en donde el modelo nos sugería excluir algunas variables independientes que no eran estadísticamente significativas, nos era importante analizar el grado de correlación entre las variables. En este sentido, el análisis de correlación de Spearman realizado (ver Apéndice 5.27) nos mostró la presencia de una correlación altamente significativa ($p < 0.01$) entre todas las variables. Estas relaciones entre las variables reforzó la importancia de realizar un análisis factorial que justamente lo abordaremos en el siguiente apartado.

5.11 RESULTADOS: VALIDEZ, DIMENSIONALIDAD Y FIABILIDAD DE LA ESCALA

Como se mencionó en el apartado metodológico, previo al análisis factorial realizamos la prueba de adecuación muestral obteniendo el índice de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) y la prueba de esfericidad de Bartlett (ver Apéndice 5.28). La prueba de KMO arrojó un valor de 0.957 (muy cercano a 1) y la prueba de esfericidad de Bartlett nos muestra un valor de significancia de 0.000 (Chi-cuadrado aproximado=13406.469; $p=0.000$; gl 190). Esto sugiere la presencia de una alta correlación y por lo tanto la conveniencia de la utilización del análisis factorial para nuestra muestra.

5.11.1 Resultados del análisis factorial exploratorio

Una vez probado que nuestros datos son adecuados, procedimos a realizar un análisis factorial exploratorio con el método de rotación de Varimax. Los autovalores expresan la cantidad de varianza total explicada en cada componente. Configuramos la aplicación estadística de tal forma que nos extraiga aquel número

de componentes cuyo autovalor sea mayor que uno, encontrando 3 autovalores. Los 3 componentes extraídos conseguían explicar un 78,763% de la varianza de los datos (ver Apéndice 5.29), representando un valor bastante satisfactorio, ya que se encontraba sobre el 60% mencionado en el apartado metodológico.

La matriz de componentes (Apéndice 5.30) y la matriz de componentes rotados (Apéndice 5.31) muestran la solución factorial con las saturaciones de las variables en cada factor así como la solución factorial rotada, respectivamente. Estos pesos o saturaciones relativas nos permiten visualizar la importancia de cada variable en cada factor.

Comparando las saturaciones relativas de las variables en los tres factores, tanto la matriz de componentes (Apéndice 5.30) como la matriz de componentes rotados con el método de Varimax (Apéndice 5.31), no nos permitieron determinar una clara agrupación de las variables en los factores, lo cual implica que mediante este método no conseguimos identificar que las variables saturan en un único factor, agrupándose de tal forma que nos sea posible determinar una diferenciación. Concretamente, al revisar las saturaciones relativas de las variables en cada uno de los factores de la solución rotada mediante este método (Apéndice 5.31), podemos ver claramente que por lo menos la mitad de las variables saturan de forma significativa en más de un factor. Esto implicaba que tengamos demasiadas variables que saturan significativamente en dos factores.

De acuerdo a lo expuesto en el apartado metodológico, esta situación nos llevó a elegir otro método de rotación que nos permita obtener una diferenciación más clara de las saturaciones de las variables en cada factor. Las altas correlaciones entre las variables nos llevaron a elegir el método de rotación de Oblimin.

En este tipo de rotación, obtuvimos la denominada matriz configuración (Apéndice 5.32), la cual explica la contribución de cada variable al factor de la solución rotada. Este método de rotación nos ofreció una mayor claridad en la saturación

de cada variable en los tres factores. Mediante la rotación, también pudimos ver que la saturación de todas las variables en el factor 3 se encuentra por debajo de 0.5. Este hecho nos sugiere que las variables sobre todo saturan en los factores 1 y 2.

La matriz estructura (Apéndice 5.33) por su lado, en este tipo de rotación, nos ofreció las correlaciones de las variables con los factores, con lo cual también se puede identificar las correlaciones entre factores. Es decir, si los factores tienen una alta correlación significará que las variables también tendrán una alta correlación en esos factores. En este caso también obtuvimos que en el factor 3, ninguna de las variables presenta una correlación superior a 0.5.

Finalmente la matriz de correlaciones de los componentes (Apéndice 5.34), que no es otra cosa que la matriz de correlaciones entre los factores, nos permitió visualizar que el factor 3 está bastante distante de los demás factores (pobremente correlacionado), en tanto que el factor 1 y 2 se encuentran más cercanos.

Los resultados antes mencionados, nos llevaron a la conclusión que lo más adecuado es proceder a eliminar el factor 3, ya que este método de rotación nos mostró claramente que ninguna de las variables tiene una saturación satisfactoria en este factor y adicionalmente el factor no parece estar suficientemente correlacionado con los demás factores. Ante estos acontecimientos, procedimos a calcular nuevamente las matrices, configurando la aplicación para la extracción de 2 factores.

Una vez realizado el procedimiento, obtuvimos una tabla de porcentajes de varianza (Apéndice 5.35) con 2 autovalores. Como mencionamos, configuramos la aplicación para que nos extraiga 2 autovalores. Encontramos que los 2 *factores consiguen explicar un 71,417% de la varianza del total* de los datos. Al haber eliminado un factor que no contribuía significativamente a la explicación de la

varianza, encontramos que el porcentaje total de la varianza explicada, continúa siendo alto, por lo cual entendemos que es un modelo bastante satisfactorio, ya que se sigue encontrando sobre el 60% mencionado en el apartado metodológico y que nos sirve como referencia.

Asimismo, configuramos la aplicación para que nos calcule una matriz rotada con dos factores. Procedimos a realizar un análisis de discriminación u homogeneidad y debido a que el tamaño de nuestra muestra es bastante representativo (526 observaciones), decidimos configurar el programa de tal forma que eliminara aquellas saturaciones que no posean índices superiores a 0.30. Esto último, también con el fin de facilitar el análisis de la matriz de configuración. Este tipo de rotación nos ofreció una mayor claridad de la saturación de cada variable en los dos factores, y nos permitió también asignar un nombre a cada factor, ya que las variables en este caso eran plenamente identificables por la forma en que se agrupaban y debido a que su saturación no estaba concentrada en más de 1 factor. La Tabla 5.12 nos muestra los resultados:

TABLA 5.12: MATRIZ DE CONFIGURACIÓN (SATURACIONES DE LA ESTRUCTRA ROTADA)

Matriz de configuración. ^a		
	Componente	
	1	2
x1 Planificación y presupuestación financiera		0,926
x2 Informes de auditorías externas		0,923
x3 Desarrollo de los recursos humanos		0,699
x4 Calidad de los recursos humanos		0,604
x5 Rendición de cuentas (forma utilizada de comunicación hacia los usuarios y medios de información)		0,897
x6 La forma de administrar todos los recursos que la organización tiene a su disposición	0,941	
x7 Proporcionar asistencia técnica sobre el uso del agua de riego	0,388	
x8 Construir canales de riego	0,615	
x9 Mantener los canales de riego	0,952	
x10 Operar los canales de riego (manejo de toda la infraestructura para la entrega de agua al usuario)	0,889	
x11 Relaciones con los gobiernos (nacional, provincial o municipal)	0,901	
x12 Relaciones con otras organizaciones sin fines de lucro	0,662	
x13 Relaciones con empresas	0,703	
x14 Relaciones con el público y los medios de comunicación	0,707	
x15 Relaciones con voluntarios	0,675	
x16 El buen reconocimiento del nombre de la JGU ante el público en general	0,984	
x17 Capacidad de recolectar fondos mediante campañas o eventos para cumplir los objetivos que persigue	0,908	
x18 Capacidad de mantener el apoyo económico de sus donadores o miembros	0,932	
x19 Distinción o diferenciación positiva de otras JGU	0,965	
x20 Conocida como eficiente en todos los trabajos que realiza	0,975	

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

Método de rotación: Normalización Oblimin con Kaiser.

a. La rotación ha convergido en 4 iteraciones.

Como podemos ver en la solución de la matriz rotada, en el factor 2 saturan las variables x6, x7, x8, x9, x10, x11, x12, x13, x14, x15, x16, x17, x18, x19, y x20, mientras que en el factor 1 saturan las variables x1, x2, x3, x4 y x5. Esta clara agrupación facilitó que denominemos al factor 1 como “Efectividad del programa, efectividad de las redes y legitimidad” y al factor 2 como “Efectividad de gestión”.

Adicionalmente, del análisis de discriminación obtenemos que las variables utilizadas y el modelo resultante de este análisis refleja una considerable consistencia. La Tabla 5.12 nos muestra que con excepción de una sola variable con saturación de 0.388, la saturación de todas las demás variables en la solución rotada se encuentra por encima 0.6, lo cual es muy satisfactorio tomando en cuenta el tamaño de nuestra muestra.

A la variable x7 (proporcionar asistencia técnica sobre el uso del agua de riego), con una saturación de 0.388, no solo decidimos dejarla dentro del estudio porque se encontraba por encima de 0.30, sino también porque consideramos que representa una variable muy importante a ser tomada en cuenta. La justificación de esto está en el bajo nivel académico que detectamos en los usuarios y más que todo en aquellos que toman las decisiones, datos que obtuvimos del estudio del perfil del usuario expuesto anteriormente. Consideramos que la asistencia técnica en personas con un bajo perfil educativo puede jugar un rol fundamental en la mejora de la efectividad de las organizaciones, por lo cual nos era importante dejar esta variable dentro de nuestro análisis para no perder su información. Esta matriz muestra claramente tanto la validez, como la dimensionalidad de nuestra escala.

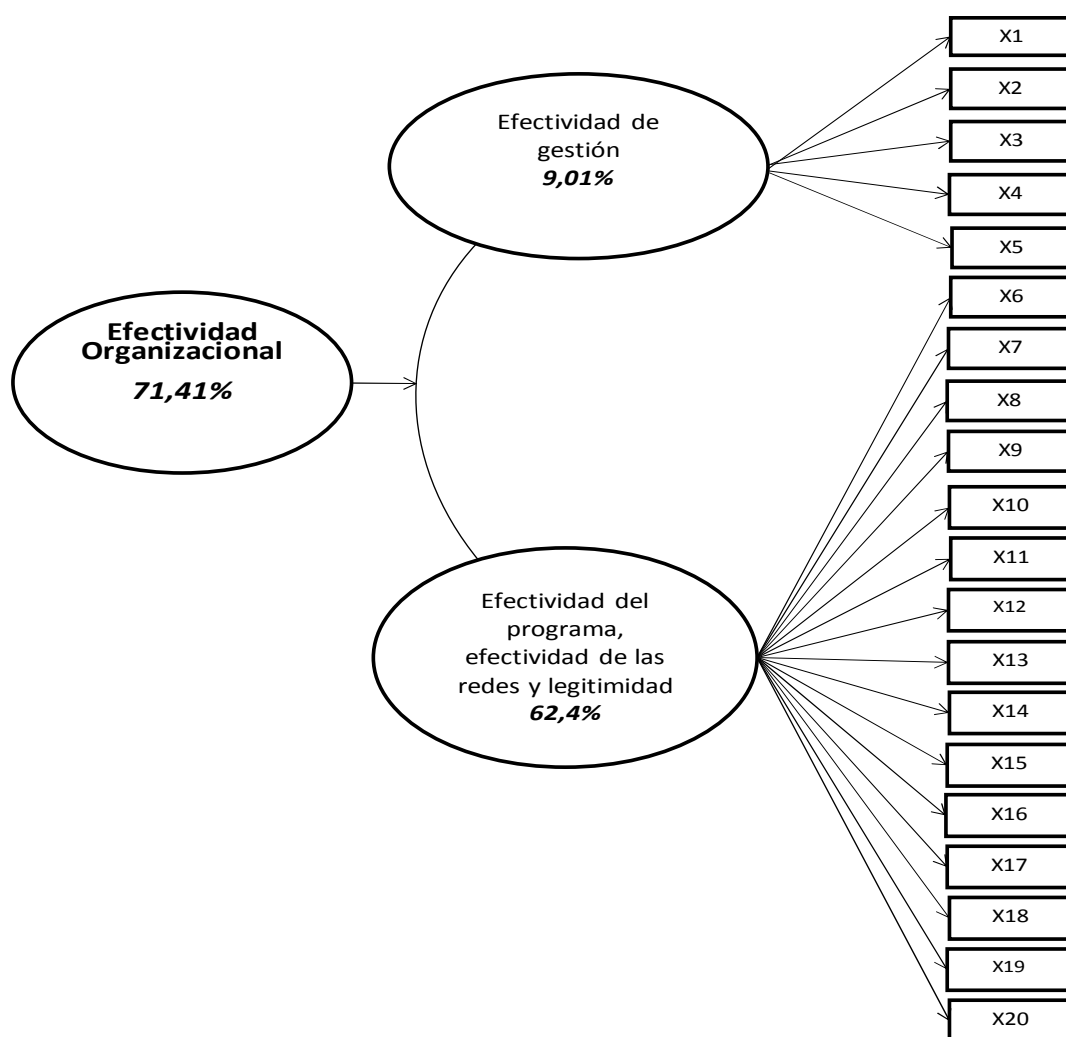
También calculamos la matriz estructura la cual representa las correlaciones de las variables con cada factor de la solución rotada (rotación Oblimin) (Apéndice 5.36). En esta matriz obtuvimos que en algunos casos las variables muestran correlaciones incluso superiores a 0.9. Finalmente calculamos la matriz de correlaciones de los factores (Apéndice 5.37), la cual también nos mostró valores

superiores a 0.6, lo que evidencia una correlación significativa entre los dos factores o dimensiones.

5.11.2 Validación del análisis factorial exploratorio y fiabilidad de la escala

Como mencionamos anteriormente, con los datos obtenidos del análisis factorial exploratorio realizado, agrupamos a las variables de acuerdo a sus saturaciones en dos factores. Por ello, según el análisis factorial realizado, nuestras variables se explicarían en un modelo multidimensional expresado en la Figura 5.14

FIGURA 5.14: MODELO MULTIDIMENSIONAL PARA MEDIR LA EFECTIVIDAD ORGANIZACIONAL EN UNA OSFL



Como se puede apreciar, del 71,41% de la varianza total explicada por nuestro modelo, el factor *Efectividad del programa, efectividad de las redes y legitimidad* tiene una gran importancia explicando un 62,4% de la varianza. En este sentido, el factor *Efectividad de gestión* aporta tan solo con un 9,01%.

Una vez que obtuvimos el modelo, procedimos a evaluar el grado de generalización de los resultados. Tal como mencionamos en el apartado metodológico, se trata de analizar la fiabilidad de la escala, lo que quiere decir que si utilizáramos la misma escala en diversas ocasiones, obtendríamos resultados similares. Para esto calculamos el alfa de Cronbach para los 526 casos, tanto para cada factor resultante del análisis factorial, como para toda la escala.

Los resultados mostraron que el alfa de Cronbach del factor efectividad de gestión es de 0.893 (Apéndice 5.38). Por su lado el alfa de Cronbach del factor efectividad del programa, efectividad de las redes y legitimidad es de 0.967 (Apéndice 5.39).

Finalmente obtuvimos un alfa de Cronbach de 0.965 para toda la escala (Apéndice 5.40). Como habíamos mencionado anteriormente la literatura recomienda que el Alfa de Cronbach sea superior a 0.70. En nuestro caso obtuvimos un alfa de Cronbach de toda la escala de 0.965, que resulta ser muy cercano a 1, lo cual muestra que la validez y fiabilidad tanto de los factores como de toda nuestra escala está garantizada con una alta consistencia interna de la escala.

5.12 EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD ORGANIZACIONAL

Como se mencionó en el apartado metodológico, previo al análisis de las variables que componen la efectividad organizacional, realizamos pruebas estadísticas no paramétricas. Los resultados de estas pruebas, las presentamos a continuación.

Las variables x6 a x10 fueron utilizadas para medir la efectividad del programa. Es decir, los usuarios que utilizaron el servicio tanto antes como después de la

privatización, debían calificar su nivel de satisfacción con el servicio en: la administración de todos los recursos, la asistencia técnica, la construcción, operación y mantenimiento de los canales de riego. Esto, tanto para las organizaciones privadas que prestan el servicio como para la institución pública que prestaba el servicio antes de su privatización.

Para esta comparación del antes y después de la privatización realizamos la prueba de Wilcoxon (Apéndice 5.41) y la prueba de los signos (Apéndice 5.42).

La prueba de Wilcoxon plantea la hipótesis nula (H_0) de que no existen diferencias significativas en las variables estudiadas para los dos períodos (antes y después de la privatización). Nosotros rechazamos esta hipótesis, ya que los resultados muestran que todas nuestras variables tienen un nivel de significación de 0.000, lo cual sugiere que efectivamente existen medidas significativamente diferentes en todas las variables para el antes y después de la privatización en lo que se refiere a la efectividad del programa.

Con la prueba de los signos obtenemos igualmente un nivel de significación de 0.000 en todas las variables, lo cual confirma los resultados obtenidos de la prueba de Wilcoxon. Las diferencias significativas en la efectividad del programa para el antes y después de la privatización las detallaremos en un análisis más adelante.

Por otro lado, la prueba U de Mann-Whitney (Apéndice 5.43) para dos muestras independientes, mostró que todas las variables con excepción de la x12 relaciones con otras organizaciones sin fines de lucro, son significativamente diferentes, con un nivel de significación inferior a 0.05.

La prueba de Z de Kolmogorov-Smirnov (Apéndice 5.44) indica que todas las variables sin excepción con un nivel de significación de 0.000 son significativamente diferentes. Estas dos pruebas evidencian que los componentes

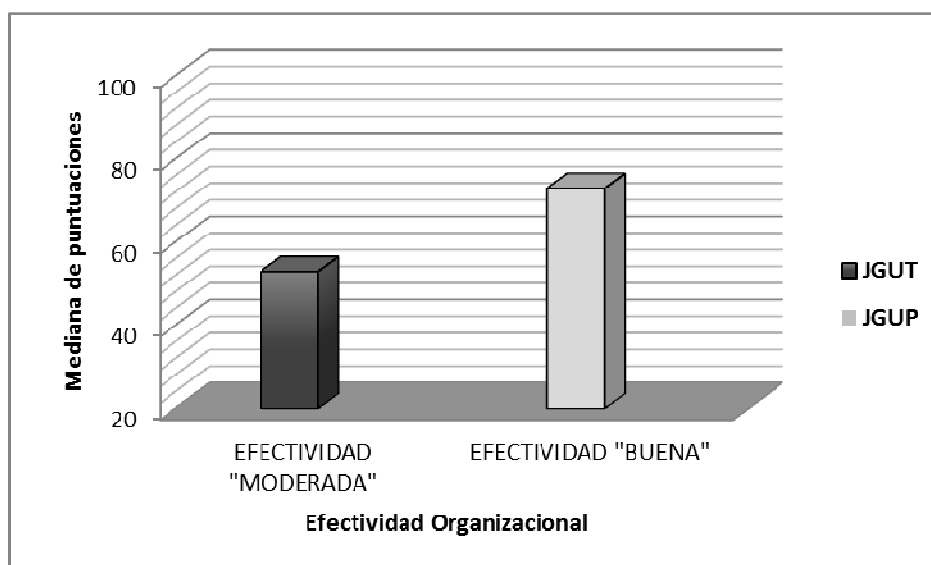
de nuestras dimensiones en su conjunto, presentan diferencias significativas entre las dos organizaciones.

Adicionalmente, la prueba de Kolmogorov-Smirnov nos permite rechazar la hipótesis de normalidad, lo cual soporta nuestra adecuada elección de haber utilizado pruebas estadísticas no paramétricas para nuestros datos.

Las diferencias significativas en las percepciones de los usuarios de las dos organizaciones confirman en su conjunto una desigualdad en el servicio y en la efectividad entre las dos organizaciones sin fines de lucro (OSFL). Esta diferencia entre las organizaciones privadas también la pondremos de manifiesto en detalle más adelante.

Una vez realizadas las pruebas estadísticas de significación y obtenidos los resultados expuestos anteriormente, procedimos a evaluar la efectividad organizacional de las dos OSFL que prestan el servicio acorde al rango de puntuaciones presentado en el apartado metodológico. Obtuvimos los siguientes resultados que presentamos en la Figura 5.15.

FIGURA 5.15: EFECTIVIDAD ORGANIZACIONAL



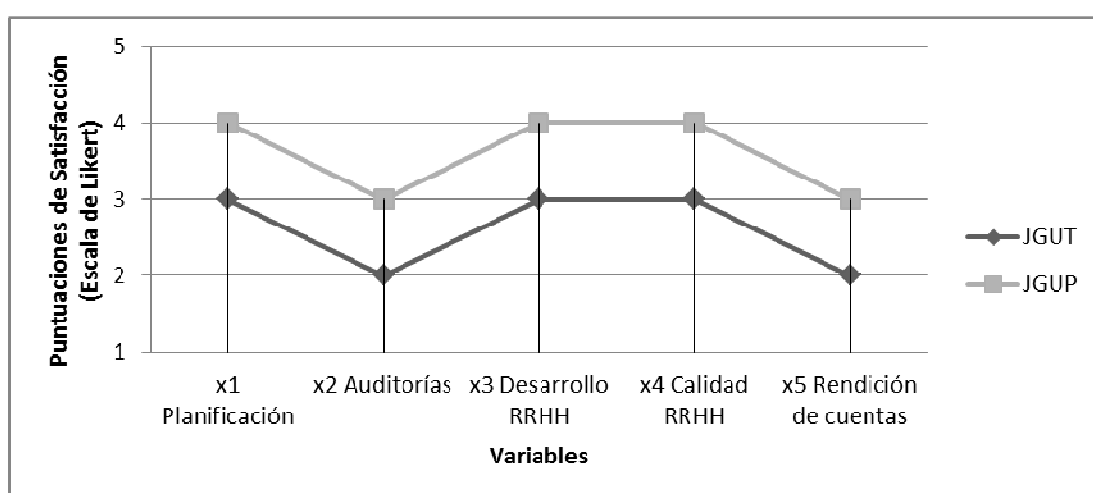
La mediana de las puntuaciones totales alcanzadas en todas las variables (dimensiones) por las OSFL, muestran claramente que la organización JGUP alcanza una efectividad organizacional “buena” (73 puntos sobre 100) en tanto que la JGUT alcanza una efectividad organizacional “moderada” (53 puntos sobre 100).

Del análisis resultante del análisis factorial exploratorio, obtuvimos un modelo de dos dimensiones: (1) efectividad de gestión y (2) efectividad del programa, efectividad de las redes y legitimidad. En los siguientes apartados estudiamos los resultados de estas dos dimensiones, comparando entre las dos OSFL que administran el servicio, la JGUT vs. la JGUP, y como se mencionó en el apartado metodológico en el caso de la efectividad del programa compararemos también los resultados de las dos OSFL con los del sector público.

5.12.1 Efectividad de la gestión: Descripción de factores y variables

En la primera dimensión obtuvimos los siguientes resultados presentados en la Figura 5.16

FIGURA 5.16: EFECTIVIDAD DE GESTIÓN EN CADA VARIABLE



Como se puede apreciar existe una clara superioridad en todas las medianas de efectividad de gestión obtenidas por la organización JGUP sobre la organización JGUT.

En la organización JGUT existe “insatisfacción” sobre todo en las variables x2 auditorías y x5 rendición de cuentas. Esto confirma lo expuesto en anteriores apartados, ya que esta organización no realiza auditorías y la rendición de cuentas de los directivos es muy limitada. Ahora, en las variables x1 planificación, x3 desarrollo de RRHH y x4 calidad RRHH, los miembros de la organización se encuentran “medianamente satisfechos”. Aunque no son puntuaciones altas, los resultados encontrados durante el trabajo de campo en el apartado XX Recursos humanos, capacidades y habilidades en las JGU, nos llevaron a suponer que las puntuaciones en esta organización incluso deberían ser inferiores.

Asumimos que el bajo nivel educativo que obtuvimos del análisis del perfil de los miembros de las organizaciones, puede influir en el hecho de que al momento de valorar la calidad del personal que trabaja en sus propias organizaciones, éstos no tengan el suficiente conocimiento para ser más rigurosos en la valoración o para esperar tener directivos con un perfil educativo o técnico más alto.

En la JGUP los miembros calificaron las variables x1 planificación, x3 desarrollo RRHH y x4 calidad RRHH con un puntaje de “satisfechos”, lo cual es bastante positivo, ya que concuerda con nuestro análisis, contando esta organización con personal calificado para estas funciones.

Nos asombró que los miembros hayan calificado que se encuentran “medianamente satisfechos” tanto con las auditorías (x2) como con la rendición de cuentas en esta organización. En nuestro trabajo de campo tuvimos acceso a los informes de la empresa auditora y como se expuso anteriormente, lo consideramos bastante completo y satisfactorio. Por otro lado también estuvimos

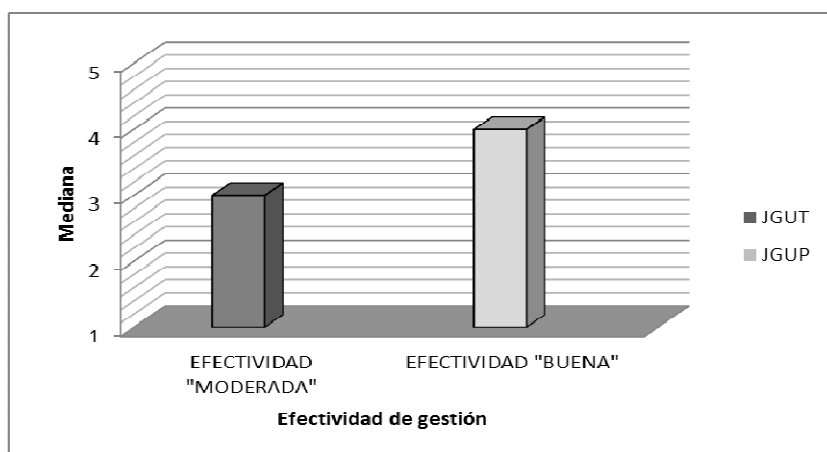
presentes en una asamblea general en donde se presentó dicho informe y los directivos rindieron cuentas a todos los presentes.

En este caso, podemos asociar las bajas calificaciones en estas dos variables con una falta de socialización y de la forma de transmitir toda la información a todos los miembros. Parece ser que la información se queda en los directivos de cada canal secundario que representan a todos los usuarios en la asamblea y que la información no es transmitida adecuadamente a todos los miembros.

También asumimos que el perfil bajo de la mayoría de los usuarios (jefes de hogar) conduce a que les sea complicado tener pleno conocimiento y entendimiento de estos temas.

Calculamos también la mediana de la efectividad de gestión de todas sus variables que la integran, comparando las dos organizaciones privadas, obteniendo la Figura 5.17 que presentamos a continuación:

FIGURA 5.17: EFECTIVIDAD DE GESTIÓN TOTAL

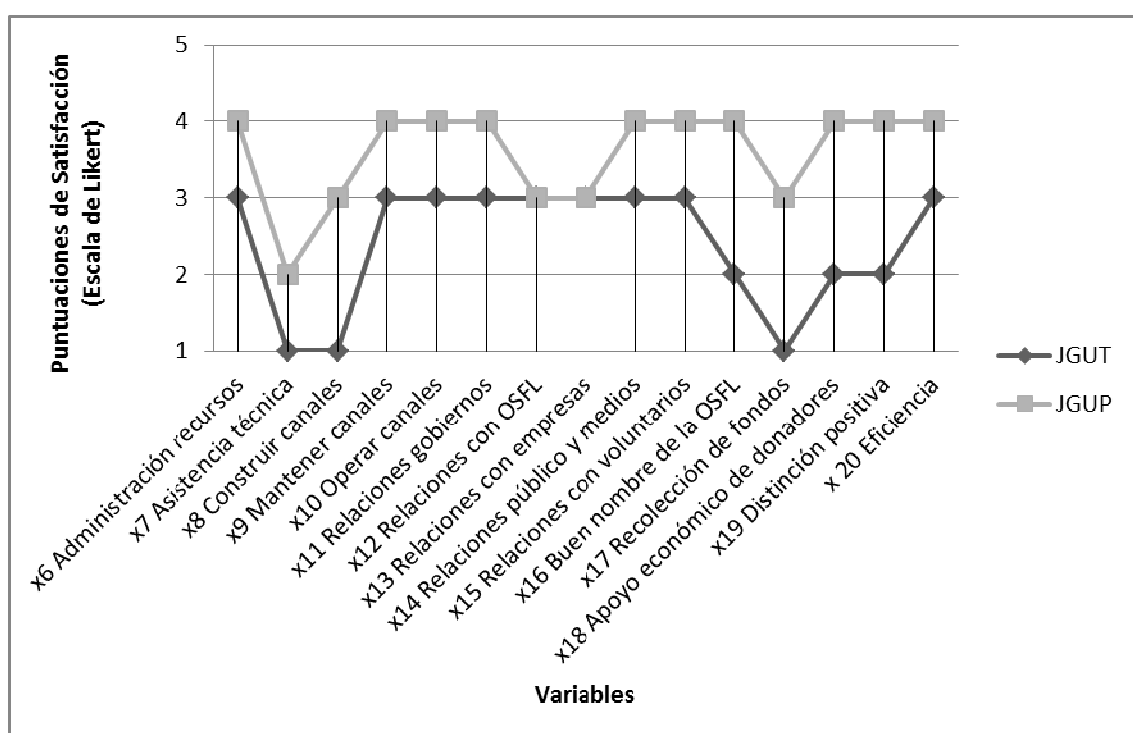


El gráfico nos muestra claramente que en su conjunto la JGUT alcanza tan solo una efectividad “moderada”, en tanto que la JGUP alcanza una efectividad “buena”.

5.12.2 Efectividad del programa, efectividad de redes y legitimidad: Descripción de factores y variables.

Un análisis de las puntuaciones (medianas) en todas las variables de la dimensión lo resumimos en la Figura 5.18 que la presentamos a continuación:

FIGURA 5.18: EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA, EFECTIVIDAD DE LAS REDES Y LEGITIMIDAD



Como se puede apreciar en la dimensión, existen diferencias significativas entre las dos OSFL (JGUT y JGUP), siendo las puntuaciones de la organización JGUP superiores, lo que sugiere un mayor grado de efectividad organizacional de la JGUP. Para profundizar el análisis, procedimos a realizar el estudio de todas las variables de la efectividad del programa, efectividad de las redes y la legitimidad por separado.

5.12.2.1 Efectividad del programa

En este apartado analizamos la efectividad del programa en los siguientes aspectos:

1. *Administración de recursos.*- Desde su creación, el INERHI estaba orientado al desarrollo de la infraestructura y de la producción bajo riego como *"..complemento necesario al cambio estructural en la tenencia de la tierra.."* que permita *"..lograr una expansión rápida de la producción primaria.."*. Las características más generales de ese modelo se presentan en la siguiente Tabla 5.13.

TABLA 5.13: ESQUEMA DEL MODELO DE GESTIÓN DE RIEGO Y DRENAJE (1966 – 1994)

ESQUEMA DEL MODELO DE GESTIÓN DEL RIEGO Y DRENAJE 1966 – 1994	
ASPECTOS	ELEMENTOS DEL MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA DEL RIEGO
Lógica general	Contribuir a garantizar la autosuficiencia alimentaria del país
Matriz de planificación	Planificación Nacional del INERHI
Marco legal	Ley de Creación del INERHI (1966) y, Ley de Aguas (1972)
Administración, operación, mantenimiento	INERHI en el ámbito nacional; y, regionalmente también otras instituciones como CEDEGE, CRM, CREA y PREDESUR. En efecto, hasta 1994, el INERHI, CEDEGE, CRM, CREA y PREDESUR, administraban directamente los sistemas de riego y drenaje estatales, no así los sistemas de riego y drenaje comunitarios o particulares
Financiamiento	Presupuesto Nacional del Estado, más aporte de los usuarios vía tarifas
Tarifas	<u>Básica:</u> para recuperar la depreciación de las inversiones públicas en infraestructura de riego. <u>Volumétrica:</u> para cubrir costos de administración, operación y mantenimiento de los sistemas <u>Por concesión:</u> para contribuir a cubrir gastos administrativos del INERHI.

Elaboración propia basado en (INAR, 2010)

Bajo esta lógica, el INERHI administró varios recursos, desarrollando proyectos complementarios al servicio de riego en la década de los ochenta, con lo que intentó cubrir otras áreas complementarias para mejorar la productividad de las tierras de los distritos de riego.

Entre los proyectos más importantes se encontraba el de mecanización agrícola y el de fertilizantes. El primero se especializaba en labores de preparación del terreno para las siembras, ya que éstas eran las labores de mayor demanda de los agricultores y usuarios de los sistemas de riego, para lo cual la institución pública disponía de sus propios parques de maquinaria agrícola.

De la información que se pudo obtener correspondiente a los años 1988 y 1991, se determina que era casi imposible plantearse una renovación de estos parques por la realidad económica del país. Por esta razón, cada sistema de riego prestaba este servicio de acuerdo a las condiciones y estado de la maquinaria, considerando que los costos de operación, mantenimiento y reparaciones de estos parques cada año eran más elevados. De la información recopilada interpretamos que en 1988 este programa funcionó regularmente en cuatro sistemas de riego: Montúfar, El Pisque, Latacunga-Salcedo-Ambato y Milagro (INERHI, 1989). Para 1991 apenas El Pisque y Milagro, funcionaron normalmente, mientras los demás lo hicieron solo parcialmente (INERHI, 1992).

En cuanto al proyecto de fertilizantes, éste concedía facilidades en crédito y forma de pago a los agricultores de los sistemas de riego, y funcionaba en los sistemas de: Montúfar, El Pisque, Latacunga-Salcedo-Ambato, García Moreno-Pachanlica, Chambo, Manuel J. Calle, Milagro.

De la información obtenida, se determina que este proyecto funcionó con normalidad en el año 1988, cuando los sistemas de riego se encontraban bajo la administración del INERHI y funcionaba el banco de fertilizantes e insumos agrícolas, aunque no con la misma regularidad en todos los sistemas de riego, debido a la carencia de los diferentes fertilizantes en las empresas distribuidoras, a la quiebra declarada de la empresa proveedora FERTISA, y a la inestabilidad de los precios de los insumos.

No se han encontrado registros de que se hayan efectuado compras de fertilizantes en la mayoría de los sistemas de riego, con excepción de los sistemas de la Sierra: El Pisque y Chambo. Esto quiere decir que los sacos de fertilizantes que los sistemas de riego entregaron a los agricultores provenían de las reservas de fertilizantes que existían en bodega desde el año anterior, esto es, 1987 (INERHI, 1989).

En el Apéndice 5.45 se observa la cantidad de sacos de fertilizantes vendidos, siendo El Pisque y Montúfar en la Sierra, los sistemas donde las ventas de fertilizantes fueron más activas. Cabe señalar que los fondos obtenidos servían también para la realización de cultivos en las granjas del INERHI, así como para los proyectos de pruebas, ensayos y demostraciones en las parcelas de usuarios. Este proyecto de fertilizantes tuvo un buen resultado en el sistema de riego El Pisque, desde donde se atendía también al sistema de riego Tumbaco, sin embargo no tuvo los resultados esperados, por ejemplo, en el sistema de riego San Vicente de Pusir donde el proyecto no funcionó debido a la falta de financiación, mientras que el sistema Latacunga-Salcedo-Ambato tuvo problemas por falta de un responsable permanente (INERHI, 1989). Esta información recopilada simplemente muestra que a pesar que la intención era buena, faltaba presupuesto y regularidad en el proyecto.

Por otra parte, ya en el sector privado, la JGUP, aunque no ha implementado los mismos proyectos que el INERHI, ha desarrollado otros en donde se pone de manifiesto su compromiso con la administración del sistema de riego, siendo los más relevantes el proyecto de descontaminación y el de reforestación.

Seguramente la contaminación es uno de los problemas que más perjudica al sistema de riego, por el arrojado de desperdicios en el canal principal así como en los canales secundarios (JGUP, 2006). De este modo, a fin de controlar este problema es necesario primeramente obtener suficiente información. Para ello en el barrio "La Esperanza", una de las zonas más contaminantes, se realizaron análisis físico, químico y bacteriológico en diferentes períodos, para detectar la

calidad del agua, dando como resultado que este notable incremento en la contaminación se debe al ingreso del caudal del río Granobles que es receptor de aguas negras sin ningún tipo de tratamiento (JGUP, 2006).

En lo concerniente al proyecto de forestación, una de las acciones más notables fue la realización de la primera fase de forestación en una parte de la cuenca hidrográfica del Guayllabamba. Si bien son proyectos de menor envergadura, muestra un compromiso de la directiva por realizar proyectos que ayuden a la comunidad.

Caso contrario sucede en la administración de la JGUT en donde menos se aprecia la gestión de proyectos como los realizados por el INERHI o la JGUP. En este sistema no existe un proyecto de forestación; los usuarios y la población en general no tienen una cultura de cuidado y preservación del agua, se encuentra en los canales varios elementos de contaminación, tales como animales muertos, basura, plástico, etc. y debido a la falta de recursos no se han realizado proyectos para la descontaminación ni tampoco campañas de concientización a los usuarios (*entrevista personal*, 2011)⁵⁶.

Dentro de la efectividad del programa debe evaluarse también cómo se solucionan las eventualidades que se presentan y cómo se asignan recursos para ello. Así la JGUP, para afrontar cualquier contratiempo, especialmente en el canal principal, ha desarrollado un “fondo de emergencia” constituido por un porcentaje de los ingresos del sistema, procurando restaurar a la brevedad posible el servicio de riego, como en los casos que se mencionan a continuación:

- El embalse de la quebrada "La Josefina" en el año 2008, ocurrido en el sector de Checa, toma N° 35, para lo cual la JGUP utilizó 12.000 USD aproximadamente recurriendo al uso de bombas de succión, excavadora, retroexcavadora, cuadrillas, personal de planta, material pétreo, gaviones,

⁵⁶ Presidenta de la JGUT.

cemento, con lo que se logró evacuar alrededor de 4.000 m³ de agua embalsada y proteger el paso elevado del canal principal y el correspondiente ramal de derivación.

- El colapso de un tramo de 60 metros lineales aproximadamente en la parroquia de Yaruquí en donde se procedió al reemplazo de la tubería por una de mayor diámetro. Además, se realizaron estudios a cargo del Departamento Técnico para reorganizar a la mayoría de usuarios de ese ramal y que así conduzcan su caudal por medio de tubería de PVC.
- Un fuerte derrumbe en el año 2009 a la altura de la parroquia de Yaruquí (Toma N° 47) en un tramo del canal principal, que provocó un daño en la estructura taponando el túnel de esta zona. Con la acción oportuna de los técnicos, personal contratado así como la contribución de muchos usuarios, se logró en un tiempo de 8 días habilitar el tramo colapsado y abastecer del líquido vital a los usuarios de la zona sur (JGUP, 2009). Es preciso mencionar que en casos de derrumbes en túneles y canales, ha sido clara la intervención de los usuarios y empresas beneficiarias del riego para la resolución de estas situaciones (*entrevista personal*, 2011)⁵⁷.

En contraste, la JGUT, al no disponer de una planificación integral ni un plan operativo anual, solamente atiende y repara obras emergentes cuando pueden afectar la atención a los usuarios. No obtuvimos informes o documentación que reporten las eventualidades y su proceder. Cuando las emergencias son significativas y en el canal principal, se recurre al cobro de una cuota extraordinaria, que en el 2011 fue de 5 USD /ha, y cuando las emergencias se presentan en los ramales, les corresponde a los mismos usuarios proceder a su reparación; en cuyos casos, la directiva de la JGUT se manifiesta mediante el aporte de materiales y parte de la mano de obra (*entrevista personal*, 2011)⁵⁸. Uno

⁵⁷ Ing. Director-Administrador JGUP.

⁵⁸ Presidenta de la JGUT.

de los mayores inconvenientes presentados según su directiva, fue el desvío de cauce en la bocatoma del canal principal debido a la mala explotación minera de una empresa particular, que se tuvo que solucionar a través de un juicio, causando la deficiencia del recurso durante casi 6 meses (*entrevista personal*, 2011)⁵⁹. En esta organización no existe un fondo de reserva para eventualidades de esta magnitud.

2. Asistencia Técnica.- Como se describió en apartados anteriores, dentro de su estructura, el INERHI contaba con un Departamento Técnico, y unidades técnicas en cada Distrito de riego. De esta forma las actividades de construcción, operación, mantenimiento eran coordinadas con esta unidad, y también se prestaba asistencia técnica a los usuarios para sus cultivos.

En la JGUP se destaca la participación del área técnica, conformada por dos ingenieros, un tecnólogo, seis canaleros y un bocatomero, además de la correcta gestión de los funcionarios de la administración general (*entrevista personal*, 2011)⁶⁰, así como el cumplimiento de las disposiciones emanadas del directorio de la JGUP, las que han contribuido para un normal funcionamiento del sistema de riego. Una estricta obediencia a los calendarios de turnos e información oportuna, han sido claves para reducir significativamente el desabastecimiento del recurso sobre todo en tiempos de estiaje (disminución del caudal). Hay que resaltar que no encontramos en esta organización personal calificado suficiente para brindar asistencia técnica a los usuarios sobre sus cultivos.

Situación muy diferente es la que se desarrolla en la JGUT, donde no se dispone de profesionales con un conocimiento técnico para brindar la asistencia técnica adecuada (*entrevista personal*, 2011)⁶¹. Como pudimos ver en apartados anteriores, ni siquiera existe personal calificado para la misma administración del recurso. El manejo del agua, su distribución y utilización en los cultivos continúa

⁵⁹ Presidenta de la JGUT.

⁶⁰ Ing. Director-Administrador JGUP.

⁶¹ Presidenta de la JGUT.

con la experiencia que se tenía del INERHI, observándose un desplazamiento de la estructura anterior de tierras productivas hacia fincas vacacionales con pocos cultivos de aguacate, chirimoyas, guabas, o sembríos de alfalfa, maíz y productos sobre todo para el abastecimiento personal, más que para el comercio. Existen problemas en la producción por los ataques de plagas y enfermedades (*entrevista personal*, 2011)⁶².

3. *Construcción de canales*.- Dentro de los objetivos institucionales del INERHI se destaca principalmente la intensa actividad de construcción en relación a las otras actividades (INERHI, 1983). Analizamos las asignaciones totales realizadas al distrito Pichincha en un período de 25 años. Encontramos que de todo el presupuesto asignado al distrito el 52% se invirtió sólo en construcción de infraestructura. Calculamos que en términos reales⁶³ el distrito invertía anualmente aproximadamente 976.452 USD solo en construcción. De esta forma, de los datos obtenidos es en el rubro de construcciones hidráulicas en donde los distritos más recursos invirtieron (INERHI, 1991). Por el contrario, en la administración de las JGU prácticamente no se han realizado nuevas construcciones, sino se ha limitado a manejar y mantener lo entregado por el Estado.

4. *Operación y mantenimiento*.- En cuanto a su operación, el sistema de riego El Pisque tiene dos líneas de trabajo: El Canal Principal, que está a cargo del Directorio de la JGUP, para lo cual cuenta con un guardián de la toma, tres canaleros, y un inspector. Los Canales Secundarios (ramales) que están a cargo de las Juntas Modulares de Riego que pertenecen a la JGUP (*entrevista personal*, 2011)⁶⁴.

El mantenimiento del sistema de riego El Pisque en su totalidad está a cargo del Directorio de la JGUP, el cual se encarga de establecer las prioridades en la

⁶² Presidenta de la JGUT.

⁶³ 2011 como año base

⁶⁴ Ex jefe de Operación y Mantenimiento del sistema de riego El Pisque del INERHI.

realización de los trabajos; por su parte, las Juntas Modulares de Riego se encargan del mantenimiento básico de los ramales (*entrevista personal*, 2011)⁶⁵.

Se tiene una programación de limpieza anual del canal principal en una extensión de casi 60 Km. tanto en la solera (base o fondo) como en los taludes (lados del canal), limpieza de las márgenes del canal principal y además en los túneles, lo que permite prevenir interrupciones del servicio y atender de manera eficiente a los usuarios (JGUP, 2008) realizado con la utilización de tres cuadrillas a un costo aproximado de \$43.000 dólares por año. Esta actividad demora aproximadamente cinco meses (JGUP, 2010); como parte del mantenimiento se realiza también la apertura y limpieza de las cunetas de coronación (zanjas para evitar que el agua llueva entre al canal) a lo largo del canal principal. Luego de esta limpieza se procede a dragar la solera con una mini cargadora y a evacuar el sedimento mediante una retroexcavadora (JGUP, 2007). Estos datos muestran que tanto la operación como el mantenimiento en esta OSFL, se encuentran organizados.

Debe destacarse que es en la JGUP en donde por primera vez, se realizó un plan de mantenimiento del canal principal sin la utilización de herbicidas que afecten y perjudiquen al ambiente. En su lugar, se optó por una limpieza manual de cada margen con equipos de treinta personas distribuidas en tres grupos durante un período de seis meses; con el uso de balsas adecuadas para este tipo de trabajo. Durante este período se generaron plazas de trabajo que beneficiaron a las comunidades asentadas a lo largo del canal principal, en donde debe destacarse que no se realizaron suspensiones significativas del servicio. (JGUP, 2007)

En cumplimiento a lo establecido en el Art. 30 literal c) del estatuto vigente de la JGUP, que determina que se utilizará 20% de lo recaudado por concepto de tarifa de riego por cada Junta Modular para ejecutar obras de infraestructura de riego, en el año 2010, se invirtió más de 40.000 USD (JGUP, 2010) Para evitar los altos

⁶⁵ Ing. Director-Administrador JGUP.

índices de filtración, por la falta de canales revestidos, la JGUP optó por revestir con hormigón los canales secundarios o entubar los sectores poblados, disminuyendo las pérdidas por filtraciones, robos de agua y contaminación. A nivel de canales secundarios y terciarios se está introduciendo el uso de tuberías PVC para aumentar la eficiencia de conducción y conservar el caudal de riego. (JGUP, 2007)

El sistema de riego Tumbaco es operado directamente por la presidenta de la JGUT la cual de ser necesario coordinar con cada una de las directivas de los ramales y óvalos. Para los turnos de agua, se rigen por el calendario establecido y aprobado por la JGUT, el cual es comunicado y ejecutado por las directivas de los ramales que vigilan su cumplimiento por parte de los usuarios. La entrega de agua se planifica en función de la superficie, conformando módulos de mayor área para entregar mayor caudal por un tiempo que se lo calcula según la dotación de 0,8 L/s (*entrevista personal*, 2011)⁶⁶.

La operación y mantenimiento de la infraestructura ha continuado como una tradición de las actividades que realizaba el personal técnico del INERHI, pues los usuarios conocían sus turnos y la forma de recibir y entregar el agua en los horarios establecidos, ante lo cual simplemente han mantenido este método (*entrevista personal*, 2011)⁶⁷.

En la JGUT las actividades de mantenimiento son realizadas por los usuarios quienes son convocados a participar en mingas. Para la limpieza del canal principal y sus caminos de acceso, los usuarios realizan dos mingas por año bajo control de los presidentes de cada uno de los ramales y óvalos; la inasistencia a esta actividad se sanciona con 20 USD de multa por cada falta (*entrevista personal*, 2011)⁶⁸.

⁶⁶ Presidenta de la JGUT.

⁶⁷ Ing. Ex jefe del sistema de riego Tumbaco del INERHI.

⁶⁸ Ex administradora de la JGUT.

De igual forma, para el caso de los canales secundarios o ramales, la respectiva directiva organiza mingas obligatorias según las necesidades que presenta cada canal secundario y la inasistencia se castiga con una multa de 10 USD (*entrevista personal*, 2011⁶⁹). Lamentablemente no hay ninguna dirección técnica para las actividades mencionadas por lo que los usuarios actúan en base a la experiencia de sus dirigentes (*entrevista personal*, 2011⁷⁰). No detectamos que la operación y mantenimiento se encuentren debidamente organizados.

Comparamos directamente la información de las dos organizaciones privadas en la optimización de la cantidad del líquido que proveen. En este sentido la JGUP realizó la detección de puntos de pérdida de caudales a lo largo de los 58,25 km de longitud que posee su canal principal, lo cual ha permitido emprender obras que pese a su simplicidad han producido un incremento notorio del líquido de aproximadamente 200 L/s (JGUP, 2007).

En la JGUT, es difícil aumentar la eficiencia de conducción y aplicación del riego, por cuanto la mayoría de los canales carecen de revestimiento y los propietarios tampoco disponen de recursos económicos para mejorar la condición de los canales. Cuando se localiza un punto de desperdicio de agua o “robo” de este líquido vital, la propia presidenta interviene para presionar a los usuarios que corrijan el problema, pero lamentablemente no se dispone del respaldo legal (departamento jurídico) que permita tomar medidas obligatorias (*entrevista personal*, 2011)⁷¹.

5.12.2.1.1 Descripción de variables de la efectividad del programa

Una vez expuesto lo que encontramos en nuestra investigación de campo en lo relacionado con la efectividad del programa, consideramos que la mayor

⁶⁹ Ex administradora de la JGUT.

⁷⁰ Ex administradora de la JGUT.

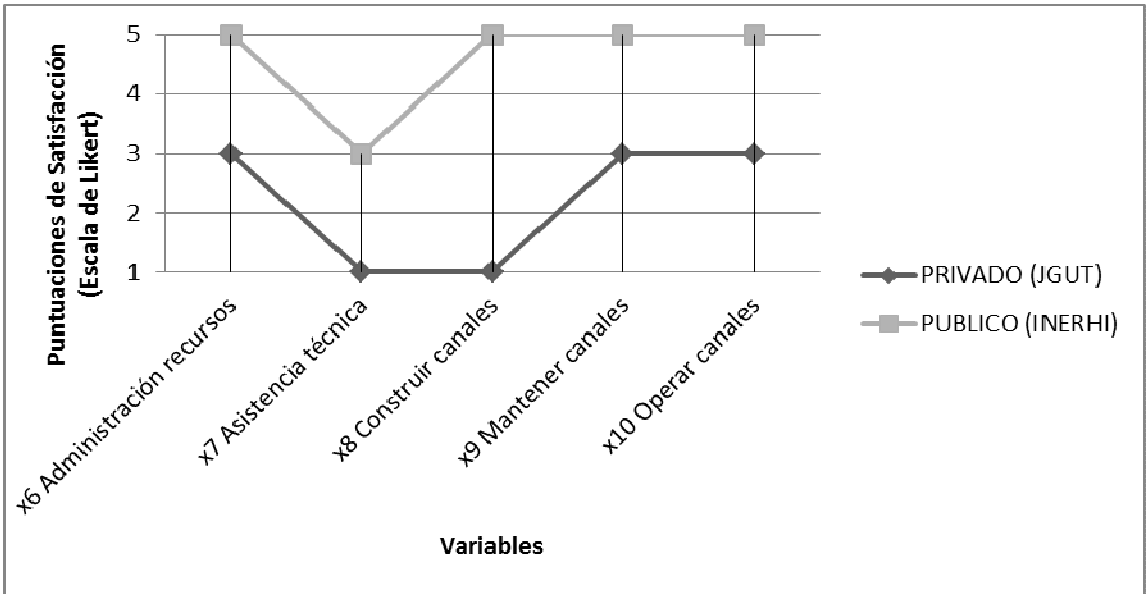
⁷¹ Presidenta de la JGUT.

contundencia para los datos proviene de los mismos usuarios que reciben día a día el servicio.

Como se mencionó en el apartado metodológico, en lo que se refiere a la efectividad del programa tuvimos la oportunidad de medir mediante encuestas las variables para el antes y después de la privatización y compararlas con las dos organizaciones privadas. Estas son variables que están asociadas al grado de satisfacción de los usuarios en varios aspectos del servicio que reciben ahora y que también recibieron antes por parte del sector público. Consideramos que la efectividad del programa es muy importante, porque está más asociada a la efectividad del servicio que reciben directamente los usuarios.

Para un mejor análisis, filtramos los resultados por cada OSFL. La Figura 5.19 representa las diferencias en el servicio comparando la JGUT con el sector público (INERHI).

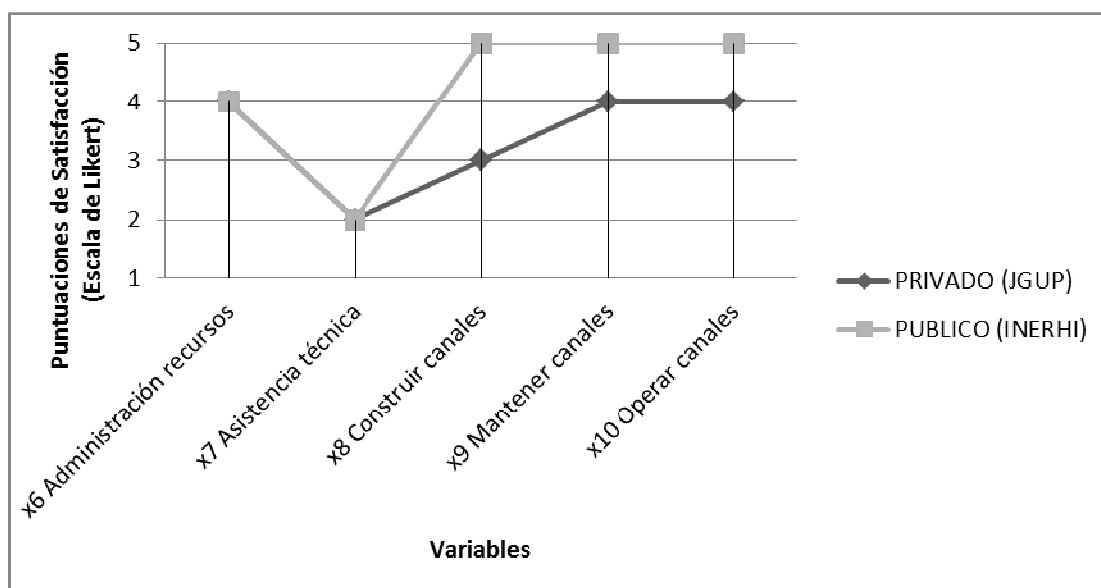
FIGURA 5.19: EFECTIVIDAD DE LAS VARIABLES DEL PROGRAMA JGUT VS. INERHI



Los datos muestran que el sector público alcanzó en x6 administración de recursos, x8 construir canales, x9 mantener canales y x10 operar canales, las puntuaciones más altas “muy satisfecho” (4 de las 5 variables estudiadas). Tan solo en x7 asistencia técnica, el INERHI alcanzó una puntuación de “medianamente satisfecho”. Contrario a esto el sector privado representado por la JGUT alcanza en tres variables x6 administración de recursos, x9 mantener canales y x10 operar canales las puntuaciones de “medianamente satisfechos”. En tanto que en las variables x7 asistencia técnica y x8 construir canales, alcanza la mínima puntuación “totalmente insatisfecho”. Esto muestra claramente que para los usuarios, en lo que se refiere a la prestación del servicio, en absolutamente todas las variables el sector público era mejor en este sistema de riego. No solo considerablemente mejor, sino que en 4 de las 5 variables obtiene el sector privado las puntuaciones más altas.

Procedemos también a analizar las diferencias del servicio entre el sector público y la otra organización privada (JGUP), información que resumimos en la Figura 5.20.

FIGURA 5.20: EFECTIVIDAD DE LAS VARIABLES DEL PROGRAMA JGUP VS. INERHI



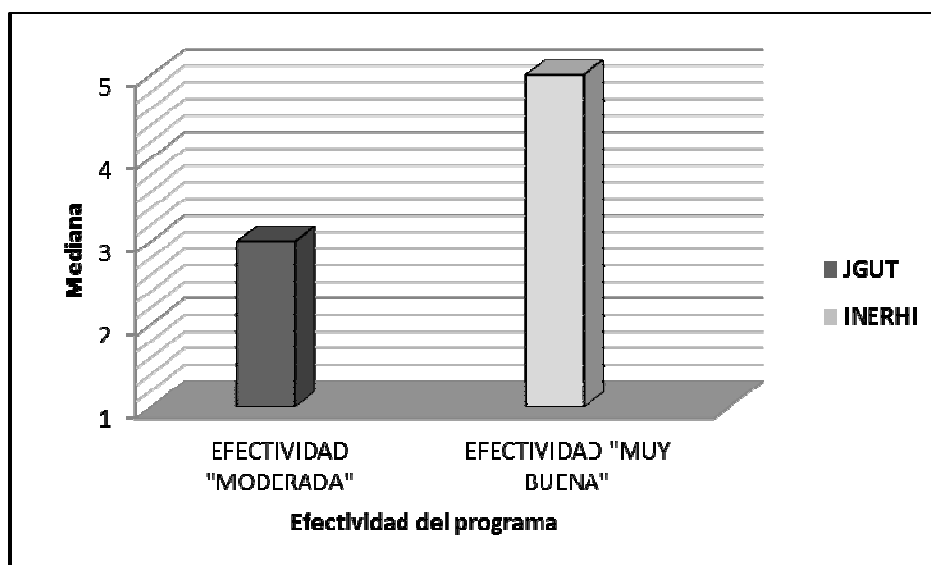
La Figura 5.20 muestra que existe un empate en la valoración de los usuarios entre el sector privado y público en dos variables x6 administración de recursos y x7 asistencia técnica.

En lo que se refiere a la variable x8 construcción de canales, la diferencia se vuelve más amplia ya que mientras los usuarios sostienen estar “medianamente satisfechos” con el actual trabajo de la JGUP, también indican que en este aspecto estaban “totalmente satisfechos” con el sector público. Finalmente con las variables x9 mantener canales y x10 operar canales, el sector público también saca puntajes máximos (“muy satisfechos”), aunque la diferencia ya no es tanta si se toma en cuenta que para esta organización privada, los encuestados califican a estas dos variables como “satisfechos”.

Merece destacar una situación respecto a la asistencia técnica. A pesar que por lo menos en el sistema de riego administrado por la JGUT el sector público parece haber sido mejor en la prestación de asistencia técnica, consideramos que los puntajes siguen siendo bajos. En la JGUP los puntajes entre el sector público y privado son iguales en este ítem, pero a nuestro criterio se mantienen bajos, lo que denota una falta de asistencia técnica tanto antes como después de la privatización.

También obtuvimos la mediana de las puntuaciones de todas las variables que influyen en la efectividad del programa y las comparamos entre el sector público y el privado. La efectividad de la JGUT y el INERHI las presentamos en la siguiente Figura 5.21.

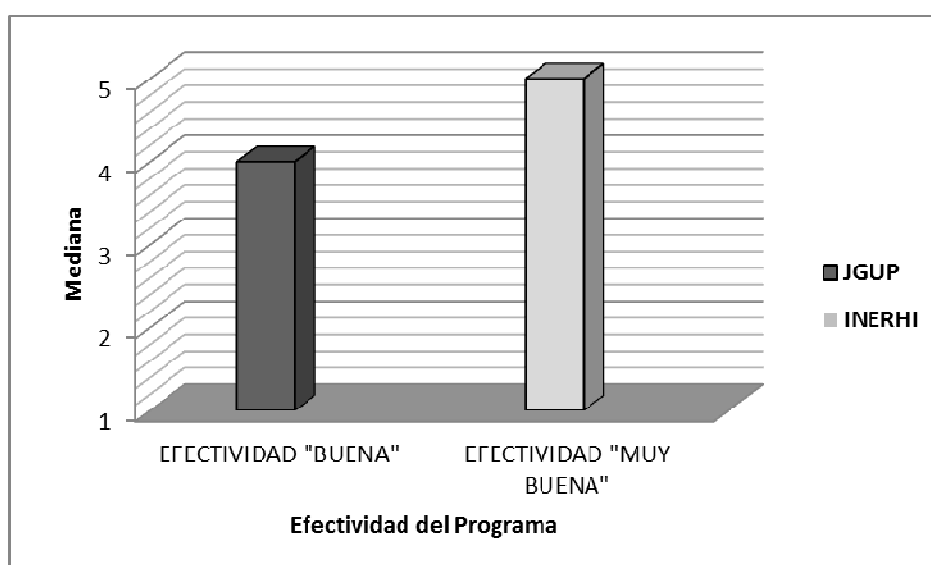
FIGURA 5.21: EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA JGUT VS. INERHI



Como se puede apreciar en la Figura 5.21, la JGUT en lo que se refiere a la efectividad del programa, presenta una efectividad moderada y el sector público una efectividad muy buena.

A continuación en la Figura 5.22 que presenta la efectividad de la JGUP vs. la efectividad del sector público.

FIGURA 5.22: EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA JGUP VS. INERHI



La Figura 5.22, nos muestra una efectividad del programa buena en la JGUP en relación a una efectividad muy buena del sector público.

En este punto deseamos retomar la cuestión de investigación relacionada con el método de privatización y el incremento de la efectividad, y que solo la abordamos parcialmente en apartados anteriores:

Cuestión 1: *¿Cómo influye el método de privatización utilizado (concesión de un servicio) en el resultado de la privatización? ¿Produce la concesión de un servicio estratégico cambios en los antiguos objetivos y formas de trabajo, que estén dirigidos a incrementar la efectividad del servicio privatizado?*

Como habíamos mencionado anteriormente, no es exageración decir que el proceso de privatización empleado desembocó en un caos institucional. La organización JGUT, incluso es un claro ejemplo de que los objetivos y formas de trabajo no han cambiado, más aún, incluso han empeorado. Ahora, independientemente de los resultados relacionados al control de objetivos, nuestros resultados nos llevan a tomar una postura concreta en relación a la efectividad del servicio privatizado. Podemos decir que encontramos claras evidencias que sugieren que el método de privatización utilizado no ha conducido al incremento de la efectividad en la provisión del servicio (efectividad del programa). Contrario a lo que esperábamos encontrar al iniciar nuestra investigación, para los dos sistemas de riego administrados por la JGUT y la JGUP, encontramos que el sector público obtuvo una efectividad del programa muy buena, en tanto que el sector privado denota claras posibilidades de mejora, lo que confirman también las diferencias significativas obtenidas en las pruebas de Wilcoxon y de los signos para la relación antes y después de la privatización. Sin olvidar que también existen diferencias en el mismo sector privado, obteniendo la JGUP mejores resultados que la JGUT, aunque ninguna de las dos alcanza tan buenos resultados como el sector público.

5.12.2.2 Efectividad de las redes (Networks)

La efectividad de las redes tanto en el INERHI como en las JGU las abordamos en los puntos expuestos a continuación:

1. *Relaciones con gobiernos.*- Durante la administración del INERHI las relaciones con instituciones estatales tanto nacionales como internacionales, se puede determinar en la contribución con la financiación de la institución. Según la información recopilada correspondiente al período 1966 a 1991, se establece que la financiación de los planes operativos de la institución correspondían en un 83% a lo recaudado por el gobierno central; y el porcentaje restante, aunque en parte provenía de sus mismos ingresos por el servicio de riego, también contaba con financiación mediante crédito público (externo e interno) de entidades como Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Banco Ecuatoriano de Desarrollo (BEDE), Fondo Nacional de Pre Inversión (FONAPRE); además de contar con donaciones de gobiernos de Bélgica, España, Checoslovaquia, Italia. (INERHI, 1991) El INERHI también contaba con el apoyo de diferentes organizaciones multilaterales como la Organización de Estados Americanos (OEA), Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización Panamericana de la Salud (OPS), Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), Agencia Interamericana de Desarrollo (AID), Cooperación Técnica Suiza (COTESU-C.E.E.), las cuales contribuyeron con diferentes clases de donaciones para su operatividad. (INERHI, 1991)

Por su parte, la directiva de la JGUP ha realizado múltiples gestiones de acercamiento con varias instituciones públicas a nivel nacional. En junio del 2007 se celebró un contrato con el Instituto Geográfico Militar, mediante el cual se pretendía realizar un catastro de riego en toda el área de influencia del sistema de riego para así contar con un padrón o registro actualizado de un total de 6.500 usuarios. (JGUP, 2008) En el 2008 se colaboró con el Instituto Nacional de Riego,

antigua Corporación Regional de desarrollo (CRD), llevándose a cabo revestimientos de los canales y estudios(JGUP, 2008).

Gracias a las buenas relaciones entre la JGUP y el Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias (INIAP) se pudieron realizar varias actividades importantes en beneficio de los usuarios y sus labores agrícolas. Se entregaron herramientas agrícolas, tales como: picos, machetes, azadones, caretillas, equipos de fumigación, directamente a los Presidentes de las Juntas Modulares de Riego. Además el INIAP promovió cursos de capacitación relacionados con cultivos propios de la zona como aguacate, frutilla, ciclo corto, etc. Así mismo el INIAP conjuntamente con el MAGAP y el Banco de Fomento, brindaron facilidades para comercializar a precios subsidiados mil sacos de Urea entregados a los usuarios. Adicionalmente el MAGAP, en forma gratuita, entrego insumos agrícolas, como fungicidas, insecticidas, herbicidas y bombas de fumigar, cuya aplicación estuvo dirigida a mejorar significativamente los cultivos (JGUP, 2009).

El gobierno autónomo descentralizado de Pichincha (Consejo Provincial de Pichincha) también brinda apoyo a la JGUP, especialmente en caso de situaciones críticas, y lo hace con maquinaria y personal de operación, para lo cual la JGUP aporta con el combustible y la alimentación de los operarios (*entrevista personal, 2011*)⁷².

Lamentablemente, no encontramos registros importantes de que la JGUT tenga apoyo del Estado ni de otras instituciones a pesar de las múltiples gestiones que mencionan realizar, ni aún el extinto Instituto Nacional de Riego (INAR) colaboró directamente con la JGUT, más bien ha colaborado con usuarios independientes quienes hicieron sus propias gestiones (*entrevista personal, 2011*)⁷³. Esto podría explicarse por un desgaste institucional de la JGUT, la cual no se encuentra en

⁷² Ing. Director-Administrador JGUP.

⁷³ Presidenta de la JGUT.

capacidad de establecer vínculos para la cooperación interinstitucional o una falta de directivos con el perfil adecuado para estas relaciones.

2. Relaciones con otras Organizaciones sin fines de lucro.- La JGUP, mediante la relación con otras organizaciones sin fines de lucro ha podido llevar a cabo diferentes proyectos, como los de forestación en donde las OSFL han contribuido con donaciones. Como ejemplo se puede citar a la fundación "Manuel Durini", (JGUP, 2008) la cual realizó una donación de más de 2000 plantas para llevar a cabo la forestación de una parte de la cuenca del río Guayllabamba. Además, entre los años 2005 y 2007, la JGUP realizó convenios con la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y la Escuela Politécnica Nacional para realizar un análisis y evaluación de las obras hidráulicas existentes en el sistema de riego El Pisque y para la rehabilitación de la bocatoma en el río Guachalá, cuya implementación dio magníficos resultados (JGUP, 2007). Por su parte en la JGUT no se encontró información que muestre su relación con otras OSFL.

3. Relaciones con empresas.- En la gestión de la JGUP sus directivos intentan mantener buenas relaciones con empresas del sector, especialmente con florícolas que apoyan física y económicamente. Así por ejemplo se encontró documentación de la colaboración de empresas privadas en actividades de forestación como es el caso de la empresa "Agropolis" que realizó una donación de 5.000 plantas de varias especies, donde se incluyó árboles ornamentales, frutales y maderables. Para el caso de la JGUT no se encontró información que sugiera vinculaciones con empresas.

4. Relaciones con el público en general y medios de comunicación.- La institución pública, como se determinó en el apartado de recursos humanos, contaba entre su personal a una visitadora social para apoyar a las comunidades más necesitadas, demostrando así una vinculación con los usuarios. Durante el año 2007 la JGUP ha brindado también apoyo educativo bajo la modalidad de pasantías a un gran número de estudiantes de varios colegios de la zona como al "Cardenal de la

Torre", "Nueva Era", "Cristo Rey", "UCEM", entre otros. Mediante convenios con universidades y politécnicas se han recibido egresados en las ramas de ingeniería agronómica, civil, sistemas y economía.

De esta manera, la JGUP ha colaborado con el engrandecimiento y fortalecimiento de las instituciones, sobre todo las relacionadas con las actividades y profesiones ya indicadas (JGUP, 2007). Así, la JGUP intenta brindar su apoyo a las instituciones educativas y de todo nivel, lo que ha promovido la visita de universidades, politécnicas, colegios, comunidades y juntas de regantes de todo el país (JGUP, 2008).

La actividad de los medios de comunicación ha sido clave en varios proyectos de descontaminación realizados por la JGUP, de manera particular la prensa escrita ha estado involucrada en campañas de cuidado y concientización sobre la contaminación del agua y forestación, campañas en donde también cabe destacarse la colaboración de alumnos de colegios. Lamentablemente, en la JGUT no se han encontrado proyectos de apoyo educativo ni que demuestre que haya realizado esfuerzos para estrechar sus vínculos con la comunidad o los medios.

5.- Relaciones con voluntarios.- En la JGUP, la necesidad de capacitación de los usuarios provocó que conjuntamente con la fundación CRISPE, firmen un convenio para la implementación de un centro de capacitación denominado Faro del Saber Ciudadano "El Pisque". El objetivo era dar capacitación enfocada al cuidado y protección del ambiente, optimización del recurso, técnicas de cultivo y servicio de internet a todos los usuarios, especialmente a la niñez y adolescencia. También consta de cursos específicos sobre varios temas que interesen a la comunidad. Adicionalmente, existe ya un curso gratuito de microempresas, su funcionamiento y control. Los costos de los cursos son mínimos y en horarios flexibles, siendo éstos certificados por instituciones de alto renombre educativo a

nivel nacional (JGUP, 2008). Situación totalmente diferente se vive en la JGUT en donde no existen proyectos de capacitación a la comunidad.

Debe resaltarse la intervención de los usuarios en las mingas convocadas por las dos JGU. El término ecuatoriano “minga” proviene del quechua "mink'a", el cual tiene dos acepciones: La primera una reunión de vecinos y familiares para hacer una obra en bien común; la segunda, labores agrícolas colectivas con fines de utilidad social. Este concepto lo aplicaron los presidentes de las Juntas Modulares de Riego para ampliar, rehabilitar, y mantener canales secundarios y terciarios que en muchos tramos necesitaban atención inmediata.

Estas mingas en el sistema de riego El Pisque, son una inversión directa para el mejoramiento de la infraestructura de riego, así, durante el año 2007 (JGUP, 2007) se calcula que su aporte fue de aproximadamente 7.425 horas/hombre, y en el año 2009 fue de 3.715 horas/hombre, lo cual podría implicar una inversión aproximada por parte de los mismos usuarios del servicio de más de 20.000 y 10.000 dólares respectivamente (JGUP, 2009).

En el caso de la JGUT, las mingas no se realizan de forma complementaria, sino que éstas constituyen el centro mismo del mantenimiento; la limpieza de toda la infraestructura del canal principal y de los canales secundarios o ramales se realiza a través del aporte de los usuarios, aunque existen problemas de convocatoria (*entrevista personal*, 2011)⁷⁴.

5.12.2.2.1 Descripción de variables de la efectividad de las redes

Si analizamos los resultados obtenidos de las encuestas realizadas a los usuarios y presentados anteriormente en la Figura 5.18, podemos analizar que en lo referente a la efectividad de las redes, existen diferencias entre las dos

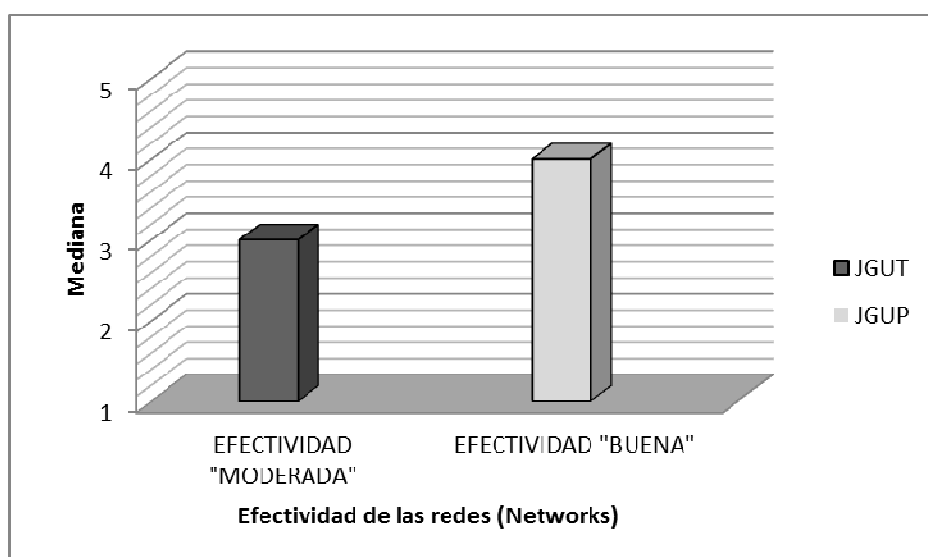
⁷⁴ Presidenta de la JGUT.

organizaciones privadas, lo cual simplemente confirma todo lo expuesto anteriormente en este apartado.

En concreto, las variables x11 relaciones con gobierno, x14 relaciones con el público y medios, y x15 relaciones con voluntarios, en la JGUT fueron puntuadas con una mediana de “medianamente satisfechos” en tanto que en la JGUP con “satisfechos”. Tan solo en las variables x12 relaciones con OSFL y x13 relaciones con empresas, los usuarios de las dos organizaciones califican como “medianamente satisfechos”. Esto confirma que la JGUP tiene mejores relaciones con grupos estratégicos como son el gobierno, el público, medios de comunicación y los voluntarios, lo cual seguramente también influye en los mejores resultados que tiene esta organización en la efectividad del programa si la comparamos con la JGUT.

Los resultados de la efectividad de las redes de las dos organizaciones privadas, también se dejan resumir en la siguiente Figura 5.23.

FIGURA 5.23: EFECTIVIDAD DE LAS REDES JGUT VS. JGUP



La mediana de las variables asociadas con la efectividad de redes, conduce a que valoremos a la JGUT con una efectividad de redes “moderada”, en tanto que la

JGUP alcanza a valorarse con una efectividad de redes “buena”. Con la información de campo recopilada, incluso consideramos que la efectividad de redes en la JGUT ha sido valorada por sus usuarios de manera generosa. Asumimos que los usuarios no tienen mayor conocimiento o punto de comparación y por este motivo han dado una puntuación, a nuestro parecer, demasiado alta si comparamos con todos los esfuerzos que realiza la JGUP para mantenerse activa en sus relaciones a diferentes niveles.

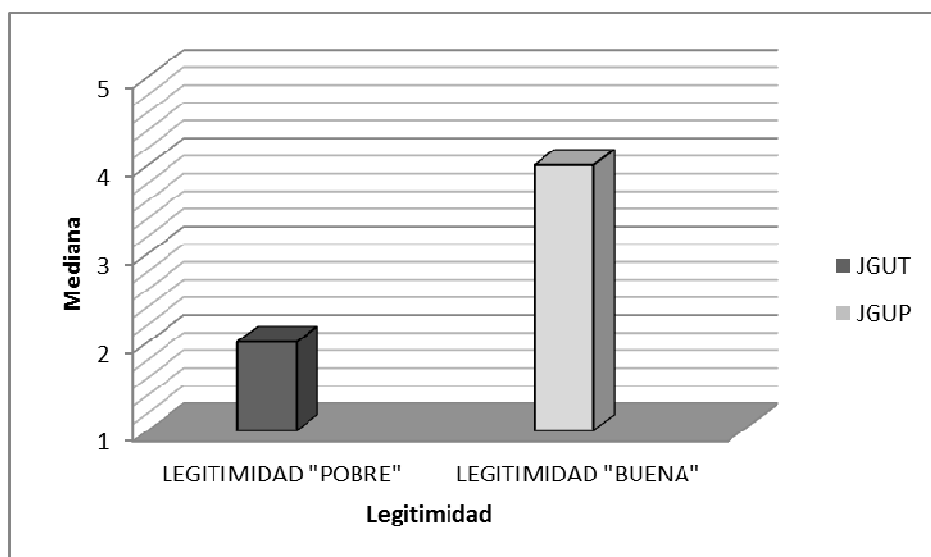
5.12.2.3 Legitimidad

La legitimidad en nuestro caso, constituye un tema en el cual son justamente los usuarios los más indicados en medirlo y reconocerlo. Si analizamos en la Figura 5.18 expuesta anteriormente, obtenemos que existen varias diferencias entre las puntuaciones de las dos organizaciones privadas en lo que se refiere a su legitimidad.

La variable x16 buen nombre de la OSFL, muestra que los usuarios y miembros de la JGUP valoran a su organización con “muy satisfechos” lo cual sugiere que tienen la percepción de que su organización goza de un buen nombre y es reconocida. Contrario a esto los usuarios de la JGUT la valoran como “insatisfechos”, lo cual es un claro reflejo del desgaste que tiene la organización. En la variable x17 recolección de fondos, los usuarios de la JGUP están “medianamente satisfechos” con este aspecto, en tanto que los usuarios de la JGUT están “totalmente insatisfechos”. Las diferencias también aparecen en las variables x18 apoyo económico de donantes, y x19 distinción positiva, ya que mientras los usuarios de la JGUT están “insatisfechos” con estos aspectos, los usuarios de la JGUP, están “satisfechos” (una diferencia significativa). Finalmente la variable x20 eficiencia, muestra que los usuarios de la JGUP están satisfechos con la eficiencia, mientras los usuarios de la JGUT se encuentran medianamente satisfechos.

Con estos antecedentes en la siguiente Figura 5.24 pasamos a resumir la legitimidad de las dos organizaciones con una mediana que engloba todas sus variables.

FIGURA 5.24: LEGITIMIDAD JGUT VS. JGUP



Los resultados de la Figura 5.24, muestran que la organización JGUT alcanza una legitimidad “pobre”, en tanto que la JGUP alcanza una legitimidad “buena”.

Finalmente, hacemos mención a la pregunta de investigación planteada en el tercer capítulo que decía lo siguiente:

Cuestión 8: *Cuando se privatiza (concesiona) un servicio estratégico a una OSFL, ¿cuál es el nivel de efectividad organizacional que consiguen alcanzar las organizaciones?*

En el caso de la JGUT encontramos una efectividad organizacional “moderada” y en el caso de la JGUP una efectividad organizacional “buena”, nuestro estudio no permitió evaluar la efectividad organizacional del sector público, pero sí la efectividad del programa en el sector público, en donde los usuarios recibieron los servicios de las organizaciones tanto públicas como privadas y pudieron evaluar la

calidad del servicio en diversos ítems. Encontramos que ninguna organización privada fue capaz de alcanzar el nivel de efectividad del programa alcanzado por el sector público. Un nivel calificado por los usuarios como “muy satisfactorio” lo cual resulta prácticamente inmejorable. También encontramos que en una misma región dos organizaciones que fueron privatizadas de la misma forma, alcanzan grados de efectividad diferentes, obteniendo la una, mejores resultados que la otra.

5.13 REORGANIZACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN DE RIEGO PÚBLICO (2008)

El riego y drenaje no son un fin en sí mismo, sino medios para el desarrollo de la producción agrícola. De esta forma, la transición hacia una reorganización del sector riego a partir del 2008, ha estado marcado por 3 aspectos principales: (1) el desarrollo de un nuevo marco normativo; (2) inversión para la ampliación y el mejoramiento de la infraestructura de riego y drenaje en el país; (3) ajustes y reorganizaciones institucionales.

Con respecto a las inversiones para la ampliación y el mejoramiento de la infraestructura de riego y drenaje en el país, es el gobierno del economista Rafael Correa (2007), el que da nuevamente un impulso a la política de riego del país, invirtiendo tan solo en los primeros años de su gobierno aproximadamente 180 millones de USD en infraestructura de riego (INAR, 2010).

En cuanto al desarrollo de un nuevo marco normativo para la reorganización del sector riego en el país, éste se inicia en el año 2008 cuando los ecuatorianos votaron a favor de una nueva Constitución, la cual se encuentra vigente hasta hoy, en donde se encuentra plasmada la voluntad política de establecer al Estado como el responsable de administrar y garantizar el acceso al agua para sus habitantes.

Así, en esta nueva Carta Magna se garantiza que: *“El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida”* (Ecuador, 2008, art. 12). Se le considera al agua como parte de los sectores estratégicos del país de exclusivo control del Estado, en donde éste se reserva los derechos de *“administrar, regular, controlar y gestionar”* el sector (Ecuador, 2008, art. 313). Importante es puntualizar que la nueva Constitución prohíbe concretamente cualquier forma de privatización de este recurso (Ecuador, 2008, art. 318).

Para regular, volver a reorganizar el sector del riego y sistematizar lo mencionado en la Constitución, aunque haya tardado mucho, en agosto del 2014, finalmente entra en vigencia la nueva Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua. En esta ley se le encarga al Estado *“..la rectoría, formulación y ejecución de políticas, planificación, gestión integrada en cuencas hidrográficas, organización y regulación del régimen institucional del agua y control, conocimiento y sanción de las infracciones así como la administración, operación, construcción y mantenimiento de la infraestructura hídrica..”*.

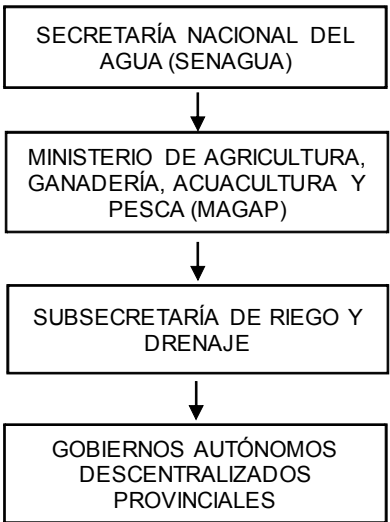
Con esto queda nuevamente regulada la política de riego para el país y el Estado queda como ente responsable de la planificación y ejecución de proyectos a nivel nacional, y del control sobre el servicio. Se establece además que a la única organización que el Estado le puede conceder, y exclusivamente sólo la competencia de la gestión del agua de riego, son las Juntas de Riego. Se le denomina a una Junta de Riego como una organización sin fines de lucro, que, integrada por los mismo usuarios, persigue la finalidad de prestar el servicio de riego y drenaje, trabajando siempre de forma coordinada con los Gobiernos Descentralizados Autónomos y las autoridades competentes (Ecuador, 2014, art. 47). Es decir, las JGU ya creadas y que tienen concesiones, pueden mantenerlas, pero pasan a estar reguladas por los Gobiernos Descentralizados Autónomos y otras entidades. En estos casos la concesión únicamente podrá ser realizada para que se administre, opere y mantenga una infraestructura de riego de la cual se

beneficien los mismos usuarios integrantes de la organización y *que no se encuentre bajo administración estatal* (Ecuador, 2014, art. 32). Esto siempre bajo la rectoría del Estado.

A estas organizaciones se les requiere que deberán estar previa y debidamente legalizadas e inscritas en el registro público del agua (Ecuador, 2014, art. 45) y también se les concede la posibilidad de gestionar o tramitar en el Estado la construcción de nueva infraestructura, y recaudar fondos para esto (Ecuador, 2014, art. 47). Con el fin de que puedan cumplir con su propósito, a dichas organizaciones sin fines de lucro, se les reconoce autonomía financiera, administrativa y de gestión. El Estado les concede también la posibilidad de recaudar tarifas a los usuarios de la infraestructura que les sea concedida, por los servicios que prestan (Ecuador, 2014, art. 49).

Respecto a los ajustes institucionales; después del caos institucional experimentado en los años noventa, recién a partir de año 2008 basado en la nueva Constitución, el Gobierno Nacional del Ecuador empezó a darle nuevamente una mayor eficiencia y racionalidad a la institucionalidad, modificando su marco legal. En este contexto la institucionalidad para la administración del agua y de la infraestructura de riego para el año 2014 ha llegado a estar representada de la siguiente forma:

FIGURA 5.25: NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA ADMINISTRACIÓN DEL AGUA Y SU INFRAESTRUCTURA



FUENTE: Elaboración propia

5.13.1 Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA)

Con la creación de la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) mediante Decreto Ejecutivo No. 1088 (Ecuador, 2008c), como una entidad de derecho público adscrita a la Presidencia de la República, finalmente se reorganizó y eliminó el Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). Se dispone que esta entidad se encuentre a cargo del Secretario Nacional del Agua, con rango de Ministro, quien ejercerá la representación legal de la entidad y contará con las unidades técnicas correspondientes de acuerdo a su estatuto para su organización y funcionamiento (Ecuador, 2008c).

Entre las competencias de esta entidad se encuentra como ejes fundamentales la regulación y planificación de la gestión del agua, como se puede observar en la Tabla 5.14.

TABLA 5.14: COMPETENCIAS DE LA SECRETARÍA NACIONAL DEL AGUA (SENAGUA)

Ámbito Normativo	Planificación	Gestión
Normativa para gestión del agua y manejo de cuencas hidrográficas.	Planificación de la gestión del agua a través de programas y proyectos coherentes con el Plan Nacional de Desarrollo	Asumir las competencias de CNRH, excepto las de la Subsecretaría de Riego y Drenaje.
Presentación de decretos ejecutivos al Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable y cuerpos colegiados.	Elaborar políticas y programas para asegurar la disponibilidad del agua en sus fuentes. Establecer un sistema de apoyo a programas de investigación con universidades, escuelas politécnicas y la Secretaría de Ciencia y Tecnología Políticas sobre recuperación del uso de agua mediante tarifas diferenciadas. Formular estudios para fortalecimiento institucional	Tomar acciones para el fortalecimiento institucional Ejercer las competencias que antes realizaba el Consejo Consultivo de Aguas. Coordinar acciones de conservación con las entidades públicas que prestan servicio con el agua.

Elaboración propia basada en (Ecuador, 2008c)

El gran cambio cualitativo de la nueva institución se basa en la *"aplicación perseverante de un nuevo concepto: la gestión integradora e incluyente del agua por cuenca hidrográfica"* (SENAGUA, 2010). Esto significa una rearticulación institucional en que la administración del agua para todos los usos, incluido el riego, ya no se determina en función de las estructuras político administrativas de las diferentes provincias, sino a nivel nacional, según los requerimientos del país.

5.13.2 Subsecretaría de Riego y Drenaje

Con la desaparición del Instituto Nacional de Riego (INAR), sus competencias, atribuciones y funciones se transfirieron al MAGAP (Ecuador, 2010) el cual crea la Subsecretaría de Riego y Drenaje dentro de su Ministerio para reemplazar las funciones que hasta entonces cumplía el INAR (Subsecretaría de Riego y Drenaje, 2011). Con esto se pretendía que las políticas de riego estén dirigidas por el mismo MAGAP, por ser ésta la entidad responsable de la articulación de políticas para todo el sector agrícola del país.

La misión de esta Secretaría es *"ejercer la rectoría, planificación, regulación y seguimiento de la gestión integral del riego y drenaje a nivel nacional"* (MAGAP,

2014). Entre sus atribuciones y responsabilidades constan (MAGAP, 2014):

- *“Formular políticas, estrategias y normativas técnicas para el desarrollo del riego y drenaje;*
- *Prestar apoyo técnico a las instituciones públicas y Gobiernos Autónomos Descentralizados*
- *Seguimiento a la ejecución de las políticas y la aplicación de las normas aprobadas respecto al riego y drenaje;*
- *Promover los procesos de desconcentración y descentralización institucional y sectorial”.*

De esta forma se produce la desaparición de las CRD; las cuales con el proceso privatizador pasaron a ser responsables del aprovechamiento del agua y la administración, operación y mantenimiento de la infraestructura de riego no privatizada (INAR, 2010).

5.13.3 La transferencia de competencias a Gobiernos Provinciales

El artículo 263, numeral 5 de la Constitución indica que es obligación por parte del gobierno nacional, transferir a los gobiernos provinciales la planificación provincial del riego, los recursos financieros para que éstos asuman la responsabilidad de construir, mantener y operar sistemas de riego y la gestión que tiene el gobierno nacional sobre los sistemas estatales de riego (INAR, 2010).

Más allá de la explícita voluntad del gobierno nacional de proceder a la transferencia de las competencias en riego y drenaje que por disposición constitucional (Ecuador, 2008, Art. 263) son exclusivas de los gobiernos provinciales, es necesario que se observe la norma del artículo 269 de la Constitución acerca del sistema de competencias, el cual está también regulado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) (Ecuador, 2010b).

El COOTAD expresa que el sistema nacional de competencias contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, entre cuyas funciones principales se encuentra: *la regulación del procedimiento y el plazo máximo para la transferencia de las competencias a favor del gobierno autónomo descentralizado; regular la gestión de competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno; resolver en sede administrativa los conflictos de competencia que surjan entre los distintos niveles de gobierno* (INAR, 2010).

Debe destacarse que con la entrada en vigencia de la ley de "Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua", en la que se hace precisiones respecto a la nueva estructura institucional de las aguas en general y, del riego y drenaje en particular, los Gobiernos Provinciales asumieron las competencias de planificación, construcción, operación y mantenimiento de los sistemas de riego de sus respectivas provincias, como es el caso de la Provincia de Pichincha (Gobierno de Pichincha, 2015) en donde justamente se ubica nuestro caso. Para esto se tomaron acciones en el proceso de transferencia de las competencias entre las cuales se encuentran: la realización de inventarios sobre sistemas estatales de riego y drenaje; la identificación de recursos materiales, económicos, talento humano, entre otros, que puedan ser transferidos, incluso los proyectos. También se realizaron convenios para estudios y acuerdos de cooperación e inversión conjunta y de fortalecimiento técnico en riego y drenaje, incluyendo programas de capacitación (INAR, 2010). Es así como bajo esta nueva ley, termina el mismo Estado y través de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, retomando las competencias sobre la planificación, construcción, operación y mantenimiento del agua de riego en el país.

5.14 BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO

AGRER S.A.- N.V. (1982). ***'Dirección de Operación y Desarrollo de Sistemas de Riego. Proyecto El Pisque'***. Plan maestro quinquenal. Bureau S.A. AGRER N.V. de ingenieros consultores.

- Banco Mundial. (2015). '**Agricultura, valor agregado (% del PIB)**'. Washington, USA.
- CAIC. (2008). '**La deuda multilateral. Informe final de la auditoría integral de la deuda ecuatoriana**'. Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público. Quito.
- CAMAREN. (2011). '**Gestión compartida del riego**'. Foro de los recursos hídricos. Consorcio de Capacitación para el Manejo de los Recursos Naturales Renovables. Quito.
- CNRH. (1998). '**El Consejo Nacional de Recursos Hídricos, Situación Actual y Perspectivas. Ayuda memoria Octubre 1998**'. Consejo Nacional de Recursos Hídricos. Quito.
- CORSINOR. (1999). '**Convenio de Transferencia del Uso y Goce de la Infraestructura y la Concesión del Recurso Hídrico del Sistema de Riego en Operación de El Pisque**'. Celebrado entre la Corporación Regional de Desarrollo de la Sierra Norte CORSINOR y la Junta General de Usuarios del Sistema de Riego El Pisque. Quito.
- CORSINOR. (2001). '**Convenio de Transferencia Provisional de Operación y Mantenimiento de la infraestructura del Sistema de Riego en Operación de Tumbaco**'. Celebrado entre la Corporación Regional de Desarrollo de la Sierra Norte CORSINOR y la Junta General de Usuarios del Sistema de Riego Tumbaco. Quito
- Dunn, R. (1992). 'Primer Gabinete de Sixto: Datos Biográficos de Varios de los Funcionarios'. **Diario el Universo**, 13.
- Ecuador. (1966). '**Decreto Supremo N° 1551**'. Registro Oficial n° 158 del 11 de Noviembre.
- Ecuador. (1994). '**Decreto Presidencial No. 2224, bajo la Ley de Modernización del Estado y las subsecuentes enmiendas de Ley No. 2516 (febrero de 1995) y 3195 (octubre de 1995)**'. Registro Oficial n° 558 del 28 de Octubre.
- Ecuador. (2007). '**Decreto Ejecutivo N° 695**'. Registro Oficial n° 695 del 12 de Noviembre.
- Ecuador. (2008). '**Constitución de la República del Ecuador**'. Registro Oficial n° 449 del 20 de Octubre.
- Ecuador. (2008b). '**Decreto Ejecutivo N° 1079**'. Registro Oficial n° 346 del 27 de Mayo.

- Ecuador. (2008c). '**Decreto Ejecutivo N° 1088**'. Registro Oficial n° 346 del 27 de Mayo.
- Ecuador. (2010b). '**Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización**'. Registro Oficial n° 303 del 19 de Octubre.
- Ecuador. (2014). '**Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua**'. Registro Oficial n° 305 del 6 de Agosto.
- Gobierno de Pichincha, (2015). '**Gestión de Riego Provincial**'. Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha. Quito, Ecuador.
- Guerrero, F. y Ospina, P. (2003). '**El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos**'. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- INAR. (2010). '**Modelo de Gestión Pública del Riego y Drenaje**'. Instituto Nacional de Riego. Quito.
- INEC. (2012). '**Población y demografía Censo 2010. Tabulados censales: Población promedio por hogar, según nacional**', Instituto Nacional de Estadística y Censos, Quito, Ecuador.
- INERHI. (1980). '**Plan Operativo 1980**'. Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos. Quito.
- INERHI. (1983). '**Estadísticas Básicas Técnicas y Financieras**'. Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos. Quito.
- INERHI. (1984). '**Proforma presupuestaria 1984**'. Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos. Quito.
- INERHI. (1985). '**Proforma presupuestaria 1985 y anexos**'. Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos. Quito.
- INERHI. (1989). '**Evaluación del Programa de Fertilizantes 1988**'. Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos. Quito.
- INERHI. (1991). '**Estadística Institucional 1966-1991 (25 años)**'. Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos. Quito.
- INERHI. (1992). '**Servicio de Mecanización Agrícola. Evaluación 1991**'. Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos. Quito.

- INERHI. (1993). *'Borrador de resoluciones a ser tomadas por el directorio del Instituto Nacional de Recursos Hídricos'*. Dado 13 de diciembre de 1993. Instituto Ecuatoriano de Recursos Hídricos. Quito.
- JGUP. (2003). 'Gestión de El Pisque'. *Revista de la Junta General de Usuarios del sistema de riego El Pisque*, 2, 3–14.
- JGUP. (2006). 'Gestión de El Pisque'. *Revista de la Junta General de Usuarios del sistema de riego El Pisque*, 3, 3–14.
- JGUP. (2007). 'Gestión de El Pisque'. *Revista de la Junta General de Usuarios del sistema de riego El Pisque*, 4, 3–12.
- JGUP. (2008). 'Gestión de El Pisque'. *Revista de la Junta General de Usuarios del sistema de riego El Pisque*, 5, 1–12.
- JGUP. (2009). 'Gestión de El Pisque'. *Revista de la Junta General de Usuarios del sistema de riego El Pisque*, 6, 1–12.
- JGUP. (2011). *'Informe de auditoría y económico presentado en la Asamblea General del Pisque'*. Quito. de 11 de Noviembre.
- JGUT. (2011). *'Presupuesto del 2011 aprobado en la acta de Asamblea de JGU de Tumbaco'*. Quito 14 de mayo de 2011.
- MAGAP. (2001). *'Estatuto de la Junta General de Usuarios del Sistema de Riego Tumbaco'*. Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. Acuerdo Ministerial 206. Registro Oficial del 29 de Junio.
- MAGAP. (2006). *'Estatuto de la Junta General de Usuarios del Sistema de Riego El Pisque'*. Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. Acuerdo Ministerial 063. Registro Oficial del 15 de Marzo.
- MAGAP. (2011). *'Programa de riego. Tecnificación de riego'*. Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. Subsecretaría de riego. Provincia de Pichincha.
- MAGAP. (2014) *'Riego y Drenaje'*. Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, Quito, Ecuador.
- Nagler, O. (1995). *'Evaluación de los proyectos de riego manejados por las corporaciones regionales CEDEGE y PREDESUR'*. Quito.
- PAT. (1997). *'Lo bueno lo malo y lo feo del PAT'*. Notas para la reunión del martes 7 enero 1997.

- PAT. (1999). ***'Taller de trabajo PAT-MAG'***. Proyecto de Asistencia Técnica. Quito.
- SENAGUA. (2010). ***'Informe de Gestión 2008 – 2010'***. Secretaría Nacional del Agua. Quito.
- Subsecretaría de Riego y Drenaje. (2011). ***'Boletín de prensa N° 001 MAGAP/DCS de 5 de Enero de 2011'***. Quito.
- Whitaker, M.; Colyer, D. y Alzamora, J. (1990). ***'The Rol of Agriculture in Ecuador's Economic Development'***. Quito: IDEA.

APÉNDICE 5.1: CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA DE RIEGO EL PISQUE

LOCALIZACIÓN	Linderos:	<ul style="list-style-type: none"> • Norte: Río Guachalá • Sur: Río Chiche • Oriente: flanco occidental de la cordillera oriental • Occidente: el curso de los ríos Pisque y Guayllabamba.
	Parroquias involucradas	Cantón Cayambe: Otón, Santa Rosa de Cusubamba y Ascázubi; Cantón Quito: Guayllabamba, Checa, El Quinche, Pifo, Yaruquí, Puenbo y Tababela.
TOPOGRAFÍA	Territorio	<p>El territorio dominado por el canal principal puede dividirse en 7 planicies separadas por quebradas profundas.</p> <p>Pendientes (variables según el sitio):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bastante fuerte: (15%) en la franja contigua al canal principal o en las quebradas • Menos fuerte: (5%) en las partes más bajas del perímetro
	Suelos	<p>Partes planas: Arenosos y profundos</p> <p>Partes inclinadas: Poco profundos y superficiales</p> <p>Pobres en materia orgánica, nitrógeno y fósforo, presentan moderada cantidad de potasio y altos contenidos de calcio.</p>
CARACTERÍSTICAS CLIMÁTICAS	Temperatura	20.1°C (Zona Baja) 15.4°C (Zona Alta)
	Precipitación anual	<p>621 mm/año (Zona Baja)</p> <p>977 mm/año (Zona Alta)</p>
	Humedad	82% (humedad relativa media)
VEGETACIÓN	<p>Forma parte de la planicie interandina ubicada desde los 2200-2700 msnm.</p> <p>Vegetación natural casi completamente extinguida. Se encuentra guarango y cactus en poca cantidad</p> <p>La calidad del agua es apta para riego y consumo doméstico y animal.</p>	

Elaboración propia basada en (AGRER S.A.-N.V., 1982; *entrevista personal*, 2011⁷⁵)

⁷⁵ Ex jefe de Operación y Mantenimiento del sistema de riego El Pisque del INERHI.

APÉNDICE 5.2: CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA DE RIEGO TUMBACO

CARACTERÍSTICAS GENERALES SISTEMA DE RIEGO TUMBACO		
LOCALIZACIÓN		Ubicado al este de Quito.
	Sectores	Sector 1: La parroquia de Tumbaco, entre el río Chiche, río San Pedro y Cerro Ilaló. Sector 2: Parte de las parroquias de La Merced y Alangasí, entre la quebrada Cuchiloma, río Guangal y río Pita.
TOPOGRAFÍA	Territorio	Pendientes: • Pendiente general predominante del 5% • Áreas con pendientes mayores, hasta de 25%.
	Suelos	Son suelos de origen volcánico cuyo PH es de 6 a 7. Arenosos y profundos (en mayor parte), pero en las partes más inclinadas son poco profundos o superficiales, asentados sobre un material duro (cangahua)
CARACTERÍSTICAS CLIMÁTICAS	Temperatura	Temperaturas máximas absolutas 25,4°C a 26,6°C. (Julio-Octubre) Temperaturas mínimas absolutas: 4,8°C a 6,5°C, en meses propensos a heladas (Julio-Diciembre).
	Precipitación anual	768 mm/año aproximadamente Época Seca: Junio (27,6 mm), Julio (14,0 mm) y Agosto (16,9 mm) Época Lluviosa: Octubre (102 mm), Noviembre 119 mm, Marzo (117,0 mm), Abril (122,0 mm).
	Humedad	Mayor humedad relativa: marzo (77,5%) y abril (79,0%) Menor humedad relativa: junio (71,4%), julio (67%) y agosto (65%).
VEGETACIÓN	Esta zona pertenece al bosque húmedo Montano–Bajo. La vegetación se presenta como una densa montaña en los flancos y estribaciones de las dos cordilleras. Dentro del Callejón Interandino la vegetación ha sido destruida para la agricultura o pastizales para la ganadería	

Elaboración propia basada en (*entrevista personal*, 2011⁷⁶; MAGAP, 2001; MAGAP, 2011)

⁷⁶ Ex jefe de Operación y Mantenimiento del sistema de riego El Pisque del INERHI.

APÉNDICE 5.3: COMPOSICIÓN FAMILIAR DE LOS ENCUESTADOS

Parentesco		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	jefe	521	24	24,1	24,1
	esposa(o)	384	17,7	17,7	41,8
	hijo	397	18,3	18,3	60,1
	hija	429	19,8	19,8	80
	verno	81	3,7	3,7	83,7
	nieto	231	10,6	10,7	94,4
	abuelos	26	1,2	1,2	95,6
	tio	1	0	0	95,6
	sobrino	7	0,3	0,3	95,9
	otro	88	4,1	4,1	100
	Total	2165	99,8	100	
Perdidos	0	5	0,2		
Total		2170	100		

APÉNDICE 5.4: NIVEL EDUCATIVO DE LOS INTEGRANTES DEL HOGAR

Educativo		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	ninguno	234	10,8	10,8	10,8
	alfabetizacion	38	1,8	1,8	12,5
	pre_primario	22	1	1	13,5
	primaria	861	39,7	39,7	53,2
	secundaria	679	31,3	31,3	84,5
	superior	310	14,3	14,3	98,8
	no contesta	26	1,2	1,2	100
	Total	2170	100	100	

APÉNDICE 5.5: INGRESOS DEL HOGAR

Estadísticos descriptivos					
	N	Mínimo	Máximo	Suma	Media
JGUT	138	70	4636	126160	914,20
JGUP	250	150	12000	200663	802,65
JGUT Y JGUP	388	70	12000	326823	842,33

APÉNDICE 5.6: INGRESOS JEFE DE HOGAR

Estadísticos descriptivos

	N	Mínimo	Máximo	Suma	Media
Valor (act_temporal)	31	50	400	7926	255,68
Valor (act_permanente)	152	150	2000	71730	471,91
Valor (act_propia)	80	20	12000	43485	543,56
Ingreso Jefe de Hogar	261	20	12000	123141	471,8046

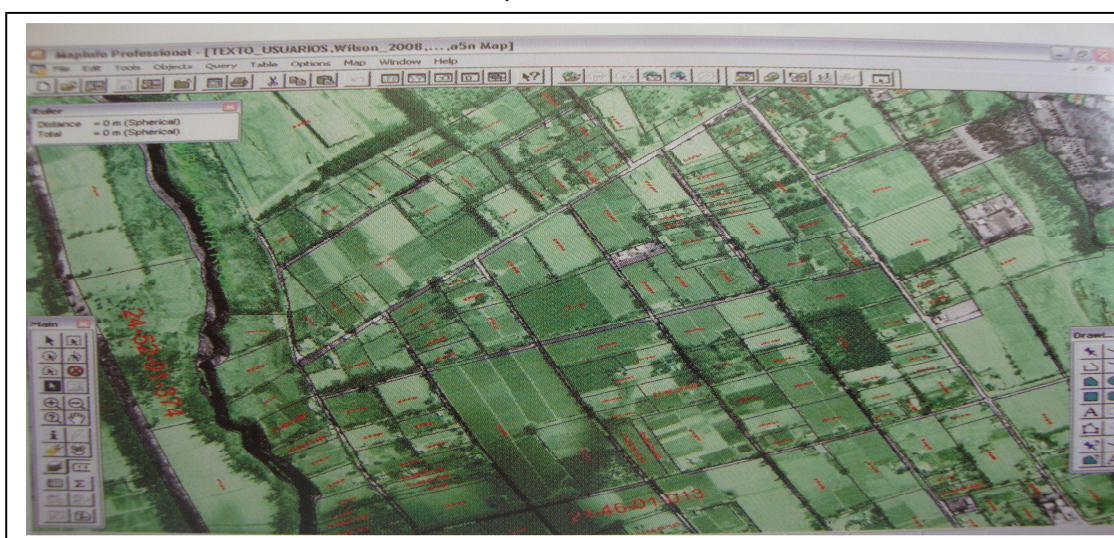
APÉNDICE 5.7: FRECUENCIAS. ESTABLECIMIENTO DE INCENTIVOS JGUP

	N Observado	N Esperado	%
Si	51	172,5	14,78%
No	294	172,5	85,22%
Total	345		100,00%

APÉNDICE 5.8: FRECUENCIAS. ESTABLECIMIENTO DE INCENTIVOS JGUT

	N Observado	N Esperado	%
Si	31	90,5	17,13%
No	150	90,5	82,87%
Total	181		100,00%

APÉNDICE 5.9: EJEMPLO DE FOTOGRAFÍA AÉREA GEOREFERENCIADA DEL SISTEMA DE RIEGO EL PISQUE



Fuente: Departamento de catastros de la JGUP.

**APÉNDICE 5.10: DESEO DE CONTROL DE EMPRESA * TIPO DE PROPIEDAD
(TABLA DE CONTINGENCIA JGUP)**

			Tipo_Propiedad		Total
			Publica	Privada	
Deseo_Control_Empresa	Si	Recuento	48	136	184
		Frecuencia esperada	92	92	184
	No	Recuento	297	209	506
		Frecuencia esperada	253	253	506
	Total	Recuento	345	345	690
		Frecuencia esperada	345	345	690

**APÉNDICE 5.11: DESEO DE CONTROL DE EMPRESA * TIPO DE PROPIEDAD
(TABLA DE CONTINGENCIA JGUT)**

			Tipo_Propiedad		Total
			Publica	Privada	
Deseo_Control_Empresa	Si	Recuento	47	78	125
		Frecuencia esperada	62,5	62,5	125
	No	Recuento	134	103	237
		Frecuencia esperada	118,5	118,5	237
	Total	Recuento	181	181	362
		Frecuencia esperada	181	181	362

APÉNDICE 5.12: CONTROL DE LA EMPRESA * TIPO DE PROPIEDAD (TABLA DE CONTINGENCIA JGUP)

			Tipo de Propiedad		Total
			Pública	Privada	
Control_Empresa	Ningun Control	Recuento	177 (51,30%)	51 (14,78%)	228
		Frecuencia Esperada	114	114	228
	Aprovechan unos pocos, y los directivos	Recuento	165 (47,83%)	248 (71,88%)	413
		Frecuencia Esperada	206,5	206,5	413
	Si ejercen control	Recuento	3 (0,87%)	46 (13,33%)	49
		Frecuencia Esperada	24,5	24,5	49
	Total	Recuento	345 (100%)	345 (100%)	690
		Frecuencia Esperada	345	345	690

APÉNDICE 5.13: CONTROL DE LA EMPRESA * TIPO DE PROPIEDAD (TABLA DE CONTINGENCIA JGUT)

			Tipo de Propiedad		Total
			Pública	Privada	
Control_Empresa	Ningun Control	Recuento	88	88	176
		Frecuencia Esperada	88	88	176
	Aprovechan unos pocos, y los directivos	Recuento	78	78	156
		Frecuencia Esperada	78	78	156
	Si ejercen control	Recuento	15	15	30
		Frecuencia Esperada	15	15	30
	Total	Recuento	181	181	362
		Frecuencia Esperada	181	181	362

APÉNDICE 5.14: CONTROL DE INTERESES PERSONALES DE DIRECTIVOS *
TIPO DE PROPIEDAD (TABLA DE CONTINGENCIA JGUP)

			Tipo de Propiedad		Total	
			Pública	Privada		
Control_Intereses_Direc	SI	Recuento	0	36	36	
		Frecuencia	18	18	36	
		Esperada				
	NO	Recuento	345	309	654	
		Frecuencia	327	327	654	
		Esperada				
Total			Recuento	345	345	690
			Frecuencia	345	345	690
			Esperada			

APÉNDICE 5.15: CONTROL DE INTERESES PERSONALES DE DIRECTIVOS *
TIPO DE PROPIEDAD (TABLA DE CONTINGENCIA JGUT)

			Tipo de Propiedad		Total	
			Pública	Privada		
Control_Intereses_Direc	SI	Recuento	13	8	21	
		Frecuencia	10,5	10,5	21	
		Esperada				
	NO	Recuento	168	173	341	
		Frecuencia	170,5	170,5	341	
		Esperada				
Total			Recuento	181	181	362
			Frecuencia	181	181	362
			Esperada			

**APÉNDICE 5.16: RAZONES PARA NO CONTROL * TIPO DE PROPIEDAD
(TABLA DE CONTINGENCIA JGUP)**

			Tipo de Propiedad		Total
			Pública	Privada	
Razones	Ellos sabían (saben) lo que hacen, no era (es) necesario	Recuento	170	29	199
		Frecuencia			
		Esperada	105	94	199
	No sabía como	Recuento	81	0	81
		Frecuencia			
		Esperada	42,7	38,3	81
	No había como, no sabíamos lo que hacen	Recuento	94	280	374
		Frecuencia			
		Esperada	197,3	176,7	374
	Total	Recuento	345	309	654
		Frecuencia			
		Esperada	345	309	654

**APÉNDICE 5.17: RAZONES PARA NO CONTROL * TIPO DE PROPIEDAD
(TABLA DE CONTINGENCIA JGUT)**

			Tipo de Propiedad		Total
			Pública	Privada	
Razones	Ellos sabían (saben) lo que hacen, no era (es) necesario	Recuento	63	3	66
		Frecuencia			
		Esperada	32,5	33,5	66
	No sabía como	Recuento	36	0	36
		Frecuencia			
		Esperada	17,7	18,3	36
	No había como, no sabíamos lo que hacen	Recuento	69	167	236
		Frecuencia			
		Esperada	116,3	119,7	236
	Se les valora sus logros, de lo contrario se les despiden	Recuento	0	3	3
		Frecuencia			
		Esperada	1,5	1,5	3
	Total	Recuento	168	173	341
		Frecuencia			
		Esperada	168	173	341

**APÉNDICE 5.18: PERSONAL TÉCNICO PARA ADMINISTRAR EL RECURSO *
TIPO DE PROPIEDAD (TABLA DE CONTINGENCIA JGUP)**

			Tipo de Propiedad		Total
			Pública	Privada	
Personal_tec_administrar_recurso	Si	Recuento	284 (82,32%)	212 (61,45%)	496
		Frecuencia Esperada	248	248	496
	No	Recuento	61 (17,68%)	133 (38,55%)	194
		Frecuencia Esperada	97	97	194
Total		Recuento	345 (100%)	345 (100%)	690
		Frecuencia Esperada	345	345	690

**APÉNDICE 5.19: PERSONAL TÉCNICO PARA ADMINISTRAR EL RECURSO *
TIPO DE PROPIEDAD (TABLA DE CONTINGENCIA JGUT)**

			Tipo de Propiedad		Total
			Pública	Privada	
Personal_tec_administrar_recurso	Si	Recuento	139 (76,80%)	41 (22,65%)	180
		Frecuencia Esperada	90	90	180
	No	Recuento	42 (23,20%)	140 (77,35%)	182
		Frecuencia Esperada	91	91	182
Total		Recuento	181 (100%)	181 (100%)	362
		Frecuencia Esperada	181	181	362

APÉNDICE 5.20: FRECUENCIAS MEJOR INFRAESTRUCTURA EN LA ACTUALIDAD (JGUP)

N Observado	N Esperado	%
90	172,5	26,09%
255	172,5	73,91%
345		100,00%

APÉNDICE 5.21: FRECUENCIAS MEJOR INFRAESTRUCTURA EN LA ACTUALIDAD (JGUT)

N Observado	N Esperado	%
28	90,5	15,47%
153	90,5	84,53%
181		100,00%

APÉNDICE 5.22: FRECUENCIAS MAYOR INVERSION EN INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS (JGUP)

	N Observado	N Esperado	%
Si	84	172,5	24,35%
No	261	172,5	75,65%
Total	345		100,00%

APÉNDICE 5.23: FRECUENCIAS MAYOR INVERSION EN INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS (JGUT)

	N Observado	N Esperado	%
Si	21	90,5	11,60%
No	160	90,5	88,40%
Total	181		100,00%

APÉNDICE 5.24: CALIDAD DEL SERVICIO * JGUP VS. JGUT (TABLA DE CONTINGENCIA)

			JGUP vs JGUT		Total
			JGUP	JGUT	
Calidad Servicio	Mejor	Recuento	104 (30,14%)	16 (8,84%)	120
		Frecuencia Esperada	78,7	41,3	120
	Igual	Recuento	145 (42,03%)	51 (28,18%)	196
		Frecuencia Esperada	128,6	67,4	196
	Peor	Recuento	96 (27,83%)	114 (62,98%)	210
		Frecuencia Esperada	137,7	72,3	210
	Total	Recuento	345 (100%)	181 (100%)	526
		Frecuencia Esperada	345	181	526

APÉNDICE 5.25: REGRESIÓN LOGÍSTICA MULTINOMINAL CON TODAS LAS VARIABLES

x22	Coef.	Std. Err.	r	P> z	[95% Conf. Interval]	
Mejor						
x1	-.5178988	.6525648	-0.79	0.427	-1.796902	.7611046
x2	.5455711	.6931223	0.79	0.431	-.8129237	1.904066
x3	.1848397	.2991115	0.62	0.537	-.4014079	.7710874
x4	-.1235163	.3734952	-0.33	0.741	-.8555535	.608521
x5	.1418526	.5921441	0.24	0.811	-1.018728	1.302434
x6	1.47155	.6057726	2.43	0.015	.2842571	2.658842
x7	.1754665	.273271	0.64	0.521	-.3601349	.7110678
x8	.3529948	.2466223	1.43	0.152	-.1303761	.8363657
x9	1.463572	.4914415	2.98	0.003	.5003646	2.42678
x10	-.6592077	.4791178	-1.38	0.169	-1.598261	.2798459
x11	.1406743	.5386102	0.26	0.794	-.9149823	1.196331
x12	-.251091	.4210212	-0.60	0.551	-1.076277	.5740954
x13	.0080247	.4329331	0.02	0.985	-.8405086	.856558
x14	1.166297	.4953274	2.35	0.019	.1954727	2.13712
x15	-.9359388	.5042405	-1.86	0.063	-1.924232	.0523544
x16	1.451508	.5998941	2.42	0.016	.2757375	2.627279
x17	.3245487	.4267164	0.76	0.447	-.5118001	1.160898
x18	.8054203	.4441872	1.81	0.070	-.0651706	1.676011
x19	-.340382	.5132629	-0.66	0.507	-1.346359	.6655948
x20	.8748684	.6691426	1.31	0.191	-.4366269	2.186364
cons	-23.34694	2.349751	-9.94	0.000	-27.95237	-18.74151
Igual						
x1	.4789443	.5093429	0.94	0.347	-.5193494	1.477238
x2	-.8327019	.5438709	-1.53	0.126	-1.898669	.2332655
x3	.0529468	.2449903	0.22	0.829	-.4272253	.5331189
x4	-.1491031	.2840014	-0.53	0.600	-.7057356	.4075293
x5	.5828517	.4902048	1.19	0.234	-.377932	1.543635
x6	.9767451	.4720864	2.07	0.039	.0514727	1.902017
x7	.2991718	.2339417	1.28	0.201	-.1593456	.7576892
x8	-.0786639	.2092625	-0.38	0.707	-.4888109	.3314831
x9	.7919703	.3691799	2.15	0.032	.0683909	1.51555
x10	-.4196192	.368718	-1.14	0.255	-1.142293	.3030548
x11	-.1506032	.4051768	-0.37	0.710	-.9447351	.6435287
x12	.1155231	.3451835	0.33	0.738	-.5610241	.7920703
x13	-.118783	.3641088	-0.33	0.744	-.8324231	.5948571
x14	.4716993	.3833761	1.23	0.219	-.2797041	1.223103
x15	-.4630818	.3884198	-1.19	0.233	-1.224371	.2982071
x16	.8951995	.4380508	2.04	0.041	.0366356	1.753763
x17	.3255601	.3606042	0.90	0.367	-.3812112	1.032331
x18	.074553	.3208894	0.23	0.816	-.5543766	.7034847
x19	-.312967	.387937	-0.81	0.420	-1.07331	.4473756
x20	1.052665	.5460434	1.93	0.054	-.0175605	2.12289
cons	-11.2736	1.449614	-7.78	0.000	-14.11479	-8.432405
Peor	(base outcome)					

APÉNDICE 5.26: REGRESIÓN LOGÍSTICA MULTINOMINAL CON TRES VARIABLES

x22	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Mejor						
x6	2.443105	.4845149	5.04	0.000	1.493474	3.392737
x9	1.368537	.4158983	3.29	0.001	.553391	2.183682
x16	1.606236	.4209359	3.82	0.000	.7812169	2.431255
cons	-21.07657	1.804296	-11.68	0.000	-24.61293	.17.54022
Igual						
x6	1.151264	.3985333	2.89	0.004	.3701528	1.932375
x9	.7664866	.3128854	2.45	0.014	.1532426	1.379731
x16	1.204987	.3102263	3.88	0.000	.5969549	1.81302
cons	-10.60303	1.054008	-10.06	0.000	-12.66884	-8.537207
Peor						
(base outcome)						

APÉNDICE 5.27: ANÁLISIS DE CORRELACIÓN DE SPEARMAN

	x1	x2	x3	x4	x5	x6	x7	x8	x9	x10	x11	x12	x13	x14	x15	x16	x17	x18	x19	x20
x1	1,000	,819**	,667**	,692**	,781**	,532**	,298**	,468**	,505**	,520**	,528**	,357**	,358**	,585**	,589**	,533**	,509**	,490**	,534**	,535**
x2	,819**	1,000	,415**	,441**	,945**	,462**	,193**	,355**	,430**	,472**	,468**	,359**	,357**	,433**	,441**	,445**	,420**	,406**	,454**	,450**
x3	,667**	,415**	1,000	,659**	,364**	,414**	,289**	,373**	,399**	,407**	,410**	,254**	,253**	,565**	,556**	,427**	,388**	,405**	,420**	,417**
x4	,692**	,441**	,659**	1,000	,386**	,513**	,368**	,468**	,493**	,479**	,503**	,271**	,296**	,629**	,660**	,544**	,502**	,507**	,541**	,525**
x5	,781**	,945**	,364**	,386**	1,000	,432**	,168**	,297**	,418**	,453**	,458**	,395**	,395**	,404**	,415**	,425**	,399**	,388**	,431**	,433**
x6	,532**	,462**	,414**	,513**	,432**	1,000	,465**	,691**	,857**	,840**	,831**	,501**	,544**	,749**	,735**	,875**	,808**	,823**	,875**	,892**
x7	,298**	,193**	,289**	,368**	,168**	,465**	1,000	,451**	,366**	,358**	,390**	,110**	,150**	,381**	,418**	,413**	,331**	,388**	,428**	,406**
x8	,468**	,355**	,373**	,468**	,297**	,691**	,451**	1,000	,594**	,565**	,554**	,145**	,200**	,582**	,623**	,634**	,568**	,605**	,648**	,630**
x9	,505**	,430**	,399**	,493**	,418**	,857**	,366**	,594**	1,000	,836**	,819**	,538**	,578**	,742**	,754**	,878**	,801**	,813**	,866**	,880**
x10	,520**	,472**	,407**	,479**	,453**	,840**	,358**	,565**	,836**	1,000	,796**	,521**	,561**	,714**	,719**	,838**	,753**	,769**	,845**	,878**
x11	,528**	,468**	,410**	,503**	,458**	,831**	,390**	,554**	,819**	,796**	1,000	,603**	,632**	,743**	,718**	,861**	,799**	,806**	,853**	,853**
x12	,357**	,359**	,254**	,271**	,395**	,501**	,110**	,145**	,538**	,521**	,603**	1,000	,868**	,495**	,430**	,566**	,507**	,470**	,530**	,563**
x13	,358**	,357**	,253**	,296**	,395**	,544**	,150**	,200**	,578**	,561**	,632**	,868**	1,000	,518**	,471**	,591**	,542**	,505**	,555**	,588**
x14	,585**	,433**	,565**	,629**	,404**	,749**	,381**	,582**	,742**	,714**	,743**	,495**	,518**	1,000	,838**	,786**	,731**	,736**	,774**	,771**
x15	,589**	,441**	,556**	,660**	,415**	,735**	,418**	,623**	,754**	,719**	,718**	,430**	,471**	,838**	1,000	,784**	,706**	,741**	,776**	,777**
x16	,533**	,445**	,427**	,544**	,425**	,875**	,413**	,634**	,878**	,838**	,861**	,566**	,591**	,786**	,784**	1,000	,874**	,849**	,917**	,915**
x17	,509**	,420**	,388**	,502**	,399**	,808**	,331**	,568**	,801**	,753**	,799**	,507**	,542**	,731**	,706**	,874**	1,000	,839**	,852**	,833**
x18	,490**	,406**	,405**	,507**	,388**	,823**	,388**	,605**	,813**	,769**	,806**	,470**	,505**	,736**	,741**	,849**	,839**	1,000	,840**	,835**
x19	,534**	,454**	,420**	,541**	,431**	,875**	,428**	,648**	,866**	,845**	,853**	,530**	,555**	,774**	,776**	,917**	,852**	,840**	1,000	,908**
x20	,535**	,450**	,417**	,525**	,433**	,892**	,406**	,630**	,880**	,878**	,853**	,563**	,588**	,771**	,777**	,915**	,833**	,835**	,908**	1,000

** . La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

* . La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

N=526

APÉNDICE 5.28: PRUEBA DE KAISER-MEYER-OLKIN (KMO) Y PRUEBA DE ESFERICIDAD DE BARTLETT

KMO y prueba de Bartlett

Medida de adecuación muestral de Kaiser-Meyer-Olkin.	0,957
Chi-cuadrado aproximado	13406,469
Prueba de esfericidad de Bartlett	gl
	190
	Sig.
	0,000

APÉNDICE 5.29: PORCENTAJES DE VARIANZA EXPLICADA ANTES Y DESPUÉS DE LA ROTACIÓN

Varianza total explicada

Componente	Autovalores iniciales			Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción			Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación		
	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado
1	12,48	62,399	62,399	12,48	62,399	62,399	6,215	31,077	31,077
2	1,804	9,018	71,417	1,804	9,018	71,417	5,744	28,72	59,797
3	1,469	7,346	78,763	1,469	7,346	78,763	3,793	18,966	78,763
4	0,969	4,845	83,607						
5	0,705	3,526	87,133						
6	0,391	1,957	89,09						
7	0,336	1,682	90,773						
8	0,306	1,531	92,304						
9	0,272	1,358	93,663						
10	0,181	0,903	94,566						
11	0,164	0,822	95,388						
12	0,148	0,741	96,129						
13	0,139	0,696	96,826						
14	0,134	0,67	97,496						
15	0,107	0,537	98,033						
16	0,101	0,503	98,536						
17	0,097	0,487	99,023						
18	0,078	0,39	99,413						
19	0,068	0,341	99,754						
20	0,049	0,246	100						

Método de extracción: Análisis de Componentes principales.

APÉNDICE 5.30: MATRIZ DE COMPONENTES (MATRIZ DE LA ESTRUCTURA FACTORIAL)

Matriz de componentes^a

	Componente		
	1	2	3
x1 Planificación y presupuestación financiera	0,75	0,599	-0,01
x2 Informes de auditorías externas	0,64	0,616	-0,23
x3 Desarrollo de los recursos humanos	0,59	0,448	0,241
x4 Calidad de los recursos humanos	0,69	0,353	0,267
x5 Rendición de cuentas (forma utilizada de comunicación hacia los usuarios y medios de información)	0,61	0,601	-0,32
x6 La forma de administrar todos los recursos que la organización tiene a su disposición	0,91	-0,18	0,068
x7 Proporcionar asistencia técnica sobre el uso del agua de riego	0,45	-0,02	0,472
x8 Construir canales de riego	0,67	-0,05	0,441
x9 Mantener los canales de riego	0,9	-0,21	-0,02
x10 Operar los canales de riego (manejo de toda la infraestructura para la entrega de agua al usuario)	0,88	-0,16	-0,05
x11 Relaciones con los gobiernos (nacional, provincial o municipal)	0,9	-0,15	-0,09
x12 Relaciones con otras organizaciones sin fines de lucro	0,64	-0,13	-0,62
x13 Relaciones con empresas	0,67	-0,15	-0,57
x14 Relaciones con el público y los medios de comunicación	0,87	0,018	0,114
x15 Relaciones con voluntarios	0,86	0,048	0,174
x16 El buen reconocimiento del nombre de la JGU ante el público en general	0,93	-0,21	0,026
x17 Capacidad de recolectar fondos mediante campañas o eventos para cumplir los objetivos que persigue	0,84	-0,22	-0,01
x18 Capacidad de mantener el apoyo económico de sus donadores o miembros	0,88	-0,2	0,064
x19 Distinción o diferenciación positiva de otras JGU	0,93	-0,2	0,046
x20 Conocida como eficiente en todos los trabajos que realiza	0,93	-0,2	0,000

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

a. 3 componentes extraídos

APÉNDICE 5.31: MATRIZ DE COMPONENTES ROTADOS CON MÉTODO VARIMAX

Matriz de componentes rotados^a

	Componente		
	1	2	3
x1 Planificación y presupuestación financiera	0,24	0,358	0,86
x2 Informes de auditorías externas	0,3	0,12	0,86
x3 Desarrollo de los recursos humanos	0,04	0,475	0,62
x4 Calidad de los recursos humanos	0,13	0,571	0,57
x5 Rendición de cuentas (forma utilizada de comunicación hacia los usuarios y medios de información)	0,34	0,036	0,85
x6 La forma de administrar todos los recursos que la organización tiene a su disposición	0,63	0,651	0,22
x7 Proporcionar asistencia técnica sobre el uso del agua de riego	0	0,64	0,11
x8 Construir canales de riego	0,19	0,765	0,18
x9 Mantener los canales de riego	0,69	0,584	0,21
x10 Operar los canales de riego (manejo de toda la infraestructura para la entrega de agua al usuario)	0,67	0,54	0,25
x11 Relaciones con los gobiernos (nacional, provincial o municipal)	0,71	0,518	0,27
x12 Relaciones con otras organizaciones sin fines de lucro	0,86	-0,05	0,25
x13 Relaciones con empresas	0,86	0,004	0,24
x14 Relaciones con el público y los medios de comunicación	0,48	0,622	0,37
x15 Relaciones con voluntarios	0,43	0,661	0,39
x16 El buen reconocimiento del nombre de la JGU ante el público en general	0,68	0,636	0,21
x17 Capacidad de recolectar fondos mediante campañas o eventos para cumplir los objetivos que persigue	0,64	0,55	0,17
x18 Capacidad de mantener el apoyo económico de sus donadores o miembros	0,62	0,632	0,19
x19 Distinción o diferenciación positiva de otras JGU	0,66	0,647	0,22
x20 Conocida como eficiente en todos los trabajos que realiza	0,69	0,614	0,22

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

Método de rotación: Normalización Varimax con Kaiser.

a. La rotación ha convergido en 13 iteraciones.

APÉNDICE 5.32: MATRIZ DE CONFIGURACIÓN (SATURACIONES DE LA ESTRUCTURA ROTADA)

Matriz de configuración.^a

	Componente		
	1	2	3
x1 Planificación y presupuestación financiera	0,066	0,913	0,073
x2 Informes de auditorías externas	-0,05	0,942	-0,14
x3 Desarrollo de los recursos humanos	0,089	0,65	0,3
x4 Calidad de los recursos humanos	0,256	0,559	0,313
x5 Rendición de cuentas (forma utilizada de comunicación hacia los usuarios y medios de información)	-0,07	0,929	-0,23
x6 La forma de administrar todos los recursos que la organización tiene a su disposición	0,922	0,013	0,043
x7 Proporcionar asistencia técnica sobre el uso del agua de riego	0,409	0,022	0,467
x8 Construir canales de riego	0,628	0,045	0,432
x9 Mantener los canales de riego	0,927	-0	-0,04
x10 Operar los canales de riego (manejo de toda la infraestructura para la entrega de agua al usuario)	0,865	0,058	-0,07
x11 Relaciones con los gobiernos (nacional, provincial o municipal)	0,874	0,074	-0,11
x12 Relaciones con otras organizaciones sin fines de lucro	0,609	0,112	-0,63
x13 Relaciones con empresas	0,651	0,09	-0,59
x14 Relaciones con el público y los medios de comunicación	0,701	0,233	0,117
x15 Relaciones con voluntarios	0,674	0,258	0,18
x16 El buen reconocimiento del nombre de la JGU ante el público en general	0,961	-0,01	-0
x17 Capacidad de recolectar fondos mediante campañas o eventos para cumplir los objetivos que persigue	0,884	-0,03	-0,04
x18 Capacidad de mantener el apoyo económico de sus donadores o miembros	0,913	-0,02	0,037
x19 Distinción o diferenciación positiva de otras JGU	0,944	0,007	0,02
x20 Conocida como eficiente en todos los trabajos que realiza	0,951	0,006	-0,03

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

Método de rotación: Normalización Oblimin con Kaiser.

a. La rotación ha convergido en 5 iteraciones.

APÉNDICE 5.33: MATRIZ DE ESTRUCTURA (CORRELACIONES DE LA ESTRUCTURA ROTADA)

Matriz de estructura

	Componente		
	1	2	3
x1 Planificación y presupuestación financiera	0,6	0,95	0,112
x2 Informes de auditorías externas	0,49	0,91	-0,11
x3 Desarrollo de los recursos humanos	0,49	0,71	0,33
x4 Calidad de los recursos humanos	0,6	0,72	0,35
x5 Rendición de cuentas (forma utilizada de comunicación hacia los usuarios y medios de información)	0,46	0,88	-0,2
x6 La forma de administrar todos los recursos que la organización tiene a su disposición	0,93	0,55	0,102
x7 Proporcionar asistencia técnica sobre el uso del agua de riego	0,45	0,28	0,494
x8 Construir canales de riego	0,68	0,43	0,473
x9 Mantener los canales de riego	0,92	0,54	0,016
x10 Operar los canales de riego (manejo de toda la infraestructura para la entrega de agua al usuario)	0,89	0,56	-0,01
x11 Relaciones con los gobiernos (nacional, provincial o municipal)	0,91	0,58	-0,05
x12 Relaciones con otras organizaciones sin fines de lucro	0,64	0,44	-0,59
x13 Relaciones con empresas	0,67	0,45	-0,54
x14 Relaciones con el público y los medios de comunicación	0,84	0,65	0,17
x15 Relaciones con voluntarios	0,84	0,66	0,232
x16 El buen reconocimiento del nombre de la JGU ante el público en general	0,96	0,55	0,058
x17 Capacidad de recolectar fondos mediante campañas o eventos para cumplir los objetivos que persigue	0,86	0,48	0,017
x18 Capacidad de mantener el apoyo económico de sus donadores o miembros	0,91	0,52	0,094
x19 Distinción o diferenciación positiva de otras JGU	0,95	0,56	0,08
x20 Conocida como eficiente en todos los trabajos que realiza	0,95	0,56	0,033

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

Método de rotación: Normalización Oblimin con Kaiser.

APÉNDICE 5.34: MATRIZ DE CORRELACIONES ENTRE LOS COMPONENTES

Matriz de correlaciones de componentes

Componente	1	2	3
1	1	0,582	0,063
2	0,582	1	0,037
3	0,063	0,037	1

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

Método de rotación: Normalización Oblimin con Kaiser.

APÉNDICE 5.35: PORCENTAJES DE VARIANZA EXPLICADA ANTES Y DESPUÉS DE LA ROTACIÓN (2 FACTORES)

Varianza total explicada

Componente	Autovalores iniciales			Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción			Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación ^a
	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	Total
1	12,48	62,399	62,399	12,48	62,399	62,399	12,12
2	1,804	9,018	71,417	1,804	9,018	71,417	7,875
3	1,469	7,346	78,763				
4	0,969	4,845	83,607				
5	0,705	3,526	87,133				
6	0,391	1,957	89,09				
7	0,336	1,682	90,773				
8	0,306	1,531	92,304				
9	0,272	1,358	93,663				
10	0,181	0,903	94,566				
11	0,164	0,822	95,388				
12	0,148	0,741	96,129				
13	0,139	0,696	96,826				
14	0,134	0,67	97,496				
15	0,107	0,537	98,033				
16	0,101	0,503	98,536				
17	0,097	0,487	99,023				
18	0,078	0,39	99,413				
19	0,068	0,341	99,754				
20	0,049	0,246	100				

Método de extracción: Análisis de Componentes principales.

- a. Cuando los componentes están correlacionados, las sumas de los cuadrados de las saturaciones no se pueden añadir para obtener una varianza total.

APÉNDICE 5.36: MATRIZ DE ESTRUCTURA (CORRELACIONES DE LA ESTRUCTURA ROTADA)

Matriz de estructura		
	Componente	
	1	2
x1 Planificación y presupuestación financiera	0,626	0,958
x2 Informes de auditorías externas	0,52	0,89
x3 Desarrollo de los recursos humanos	0,497	0,738
x4 Calidad de los recursos humanos	0,609	0,749
x5 Rendición de cuentas (forma utilizada de comunicación hacia los usuarios y medios de información)	0,489	0,855
x6 La forma de administrar todos los recursos que la organización tiene a su disposición	0,931	0,568
x7 Proporcionar asistencia técnica sobre el uso del agua de riego	0,44	0,325
x8 Construir canales de riego	0,672	0,473
x9 Mantener los canales de riego	0,924	0,546
x10 Operar los canales de riego (manejo de toda la infraestructura para la entrega de agua al usuario)	0,897	0,564
x11 Relaciones con los gobiernos (nacional, provincial o municipal)	0,915	0,581
x12 Relaciones con otras organizaciones sin fines de lucro	0,652	0,395
x13 Relaciones con empresas	0,683	0,404
x14 Relaciones con el público y los medios de comunicación	0,846	0,664
x15 Relaciones con voluntarios	0,838	0,682
x16 El buen reconocimiento del nombre de la JGU ante el público en general	0,957	0,567
x17 Capacidad de recolectar fondos mediante campañas o eventos para cumplir los objetivos que persigue	0,862	0,489
x18 Capacidad de mantener el apoyo económico de sus donadores o miembros	0,904	0,533
x19 Distinción o diferenciación positiva de otras JGU	0,949	0,573
x20 Conocida como eficiente en todos los trabajos que realiza	0,953	0,57

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

Método de rotación: Normalización Oblimin con Kaiser.

APÉNDICE 5.37: MATRIZ DE CORRELACIONES ENTRE LOS COMPONENTES

Matriz de correlaciones de componentes

Componente	1	2
1	1	0,621
2	0,621	1

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

Método de rotación: Normalización Oblimin con Kaiser.

APÉNDICE 5.38: FIABILIDAD DE LA DIMENSIÓN EFECTIVIDAD DE GESTIÓN

Estadísticos de fiabilidad (efectividad de gestión)	
Alfa de Cronbach	N de elementos
,893	5

APÉNDICE 5.39: FIABILIDAD DE LA DIMENSIÓN EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA, EFECTIVIDAD DE LAS REDES Y LEGITIMIDAD

Estadísticos de fiabilidad (efectividad del programa, efectividad de las redes, legitimidad)	
Alfa de Cronbach	N de elementos
,967	15

APÉNDICE 5.40: FIABILIDAD DE TODA LA ESCALA

Estadísticos de fiabilidad (toda la escala)	
Alfa de Cronbach	N de elementos
,965	20

APÉNDICE 5.41: PRUEBA DE WILCOXON

Estadísticos de prueba ^a					
	x6 (Despues) La forma de administrar todos los recursos que la organizacion tiene a su disposicion - x6 (Antes) La forma de administrar todos los recursos que la organizacion tiene a su disposicion	x7 (Despues) Proporcionar asistencia tecnica sobre el uso del agua de riego - x7 (Antes) Proporcionar asistencia tecnica sobre el uso del agua de riego	x8 (Despues) Construir canales de riego - x8 (Antes) Construir canales de riego	x9 (Despues) Mantener los canales de riego - x9 (Antes) Mantener los canales de riego	x10 (Despues) Operar los canales de riego (manejo de toda la infraestructura para la entrega de agua al usuario) - x10 (Antes) Operar los canales de riego (manejo de toda la infraestructura para la entrega de agua al usuario)
Z	-11.678 ^b	-12.498 ^b	-15.485 ^b	-10.194 ^b	-11.252 ^b
Sig. asintotica (bilateral)	,000	,000	,000	,000	,000

a. Prueba de Wilcoxon de los rangos con signo

b. Se basa en rangos positivos.

APÉNDICE 5.42: PRUEBA DE LOS SIGNOS

Estadísticos de prueba ^a					
	x6 (Después) La forma de administrar todos los recursos que la organización tiene a su disposición - x6 (Antes) La forma de administrar todos los recursos que la organización tiene a su disposición	x7 (Después) Proporcionar asistencia técnica sobre el uso del agua de riego - x7 (Antes) Proporcionar asistencia técnica sobre el uso del agua de riego	x8 (Después) Construir canales de riego - x8 (Antes) Construir canales de riego	x9 (Después) Mantener los canales de riego - x9 (Antes) Mantener los canales de riego	x10 (Después) Operar los canales de riego (manejo de toda la infraestructura para la entrega de agua al usuario) - x10 (Antes) Operar los canales de riego (manejo de toda la infraestructura para la entrega de agua al usuario)
Z	-10,114	-12,812	-13,590	-8,188	-10,737
Sig. asintótica (bilateral)	,000	,000	,000	,000	,000

a. Prueba de los signos

APÉNDICE 5.43: PRUEBA U DE MANN-WHITNEY

Estadísticos de prueba ^a				
Variable	U de Mann-Whitney	W de Wilcoxon	Z	Sig. asintótica (bilateral)
x1 Planificación y presupuestación financiera	19009,000	35480,000	-7,823	0,000
x2 Informes de auditorías externas	22183,000	38654,000	-5,687	0,000
x3 Desarrollo de los recursos humanos	23485,000	39956,000	-4,916	0,000
x4 Calidad de los recursos humanos	14305,500	30776,500	-11,083	0,000
x5 Rendición de cuentas (forma utilizada de comunicación hacia los usuarios y medios de información)	24132,000	40603,000	-4,442	0,000
x6 La forma de administrar todos los recursos que la organización tiene a su disposición	14109,000	30580,000	-10,820	0,000
x7 Proporcionar asistencia técnica sobre el uso del agua de riego	16555,500	33026,500	-9,501	0,000
x8 Construir canales de riego	9126,000	25597,000	-13,713	0,000
x9 Mantener los canales de riego	14405,500	30876,500	-10,558	0,000
x10 Operar los canales de riego (manejo de toda la infraestructura para la entrega de agua al usuario)	16063,000	32534,000	-9,520	0,000
x11 Relaciones con los gobiernos (nacional, provincial o municipal)	14887,000	31358,000	-10,426	0,000
x12 Relaciones con otras organizaciones sin fines de lucro	29161,000	45632,000	-1,290	0,197
x13 Relaciones con empresas	26644,500	43115,500	-2,869	0,004
x14 Relaciones con el público y los medios de comunicación	15687,500	32158,500	-9,955	0,000
x15 Relaciones con voluntarios	13132,500	29603,500	-11,712	0,000
x16 El buen reconocimiento del nombre de la JGU ante el público en general	13402,000	29873,000	-11,125	0,000
x17 Capacidad de recolectar fondos mediante campañas o eventos para cumplir los objetivos que persigue	16699,000	33170,000	-9,110	0,000
x18 Capacidad de mantener el apoyo económico de sus donadores o miembros	14493,000	30964,000	-10,655	0,000
x19 Distinción o diferenciación positiva de otras JGU	12530,500	29001,500	-11,623	0,000
x20 Conocida como eficiente en todos los trabajos que realiza	14924,000	31395,000	-10,187	0,000
a. Variable de agrupación: x21 Tipo de Organización				

APÉNDICE 5.44: PRUEBA DE KOLMOGOROV-SMIRNOV

Prueba de Kolmogorov-Smirnov								
Variable	N	Parametros normales ^{a,b}		Diferencias más extremas			Z de Kolmogorov-Smirnov	Sig. asintót. (bilateral)
		Media	Desviación típica	Absoluta	Positiva	Negativa		
x1 Planificación y presupuestación financiera	526	3,21	,949	,238	,164	-,238	5,447	0,000
x2 Informes de auditorías externas	526	2,98	1,078	,220	,158	-,220	5,055	0,000
x3 Desarrollo de los recursos humanos	526	3,27	1,134	,273	,162	-,273	6,269	0,000
x4 Calidad de los recursos humanos	526	3,32	1,009	,308	,205	-,308	7,071	0,000
x5 Rendición de cuentas (forma utilizada de comunicación hacia los usuarios y medios de información)	526	2,85	1,110	,206	,184	-,206	4,732	0,000
x6 La forma de administrar todos los recursos que la	1052	3,88	,993	,257	,155	-,257	8,328	0,000
x7 Proporcionar asistencia técnica sobre el uso del agua de	1052	2,42	1,298	,284	,284	-,137	9,213	0,000
x8 Construir canales de riego	1052	3,59	1,350	,211	,148	-,211	6,846	0,000
x9 Mantener los canales de riego	1052	4,11	1,025	,270	,192	-,270	8,773	0,000
x10 Operar los canales de riego (manejo de toda la infraestructura para la entrega de agua al usuario)	1052	4,07	1,016	,250	,181	-,250	8,096	0,000
x11 Relaciones con los gobiernos (nacional, provincial o municipal)	526	3,70	,966	,261	,174	-,261	5,993	0,000
x12 Relaciones con otras organizaciones sin fines de lucro	526	3,21	1,069	,183	,183	-,165	4,189	0,000
x13 Relaciones con empresas	526	3,25	1,051	,188	,188	-,168	4,312	0,000
x14 Relaciones con el público y los medios de comunicación	526	3,48	,997	,268	,180	-,268	6,156	0,000
x15 Relaciones con voluntarios	526	3,23	,956	,283	,186	-,283	6,495	0,000
x16 El buen reconocimiento del nombre de la JGU ante el público en general	526	3,62	1,274	,204	,140	-,204	4,671	0,000
x17 Capacidad de recolectar fondos mediante campañas o eventos para cumplir los objetivos que persigue	526	2,28	1,067	,191	,191	-,182	4,370	0,000
x18 Capacidad de mantener el apoyo económico de sus donadores o miembros	526	3,29	1,161	,280	,165	-,280	6,413	0,000
x19 Distinción o diferenciación positiva de otras JGU	526	3,48	1,273	,220	,129	-,220	5,055	0,000
x20 Conocida como eficiente en todos los trabajos que realiza	526	3,60	1,140	,213	,125	-,213	4,882	0,000
a. La distribución de contraste es la Normal.								
b. Se han calculado a partir de los datos.								

APÉNDICE 5.45: FERTILIZANTES VENDIDOS

SISTEMAS DE RIEGO	Fertilizante vendido
	Sacos 50 kg
Montúfar	360
EL Pisque	688
Latacunga- Salcedo	27
García Moreno – Pa	151
Chambo	48
Manuel J. Calle	
Milagro	
TOTAL	1274

Fuente: Elaboración propia basada en (INERHI, 1989)

CAPÍTULO 6

CONCLUSIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

6.1 Conclusiones y recomendaciones

6.2 Limitaciones y propuestas para futuras líneas de investigación

6.3 Bibliografía del capítulo

6.1 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este trabajo de investigación presenta contribuciones importantes sobre todo relacionadas con tres aspectos: (1) Investigamos uno de los tipos de privatización menos estudiados, la concesión privada de la gestión de un recurso natural estratégico (que mantiene la titularidad pública) Zahra et al. (2000). En este sentido, la peculiaridad de nuestra investigación también radica en el hecho de que las organizaciones que recibieron las concesiones no persiguen fines de lucro (OSFL). (2) Utilizamos la teoría de agencia como un marco teórico idóneo para explicar las diferentes soluciones y problemas de agencia que se dan bajo los dos tipos de propiedad (pública y privada) en el contexto de la privatización (Cuervo & Villalonga 2000; Cuevas-Rodríguez et al., 2007; Dharwadkar, 2000; Gámir, 1999; Hanousek et al., 2004; Macías, 2002; Martimort, 2006; Vickers & Yarrow, 1991; Welch & Molz, 1999; etc.) Por ello, en nuestra investigación tomamos en cuenta y medimos variables organizacionales importantes que nos permitieron comparar el antes y el después de la privatización. En este contexto, es importante subrayar que la literatura científica que aborda el estudio de las OSFL desde la perspectiva de agencia es escasa (Peterson, 2010) y más aún en el contexto de la privatización. (3) Medimos tanto la efectividad organizacional en las OSFL como su efectividad en la provisión del servicio para el antes y después de la privatización. En este sentido, existe también una falta de trabajos empíricos que contribuyan al entendimiento y medición multidimensional de la efectividad en OSFL (Lecy et al., 2012) y que lo hayan realizado anteriormente en el contexto de la privatización.

Las evidencias empíricas del análisis de los resultados a nivel organizacional y de efectividad en la provisión del servicio, nos permiten llegar a conclusiones muy interesantes que las enunciamos a continuación.

Primero, el método de privatización utilizado, trajo considerables ineficiencias, al haber el Estado, durante varios años, creado y desaparecido varias

instituciones, suprimiendo la entidad que estaba a cargo del plan nacional de riego y ocasionando un desorden institucional. Esto le llevó también al Estado, después de varios años a reorganizar las competencias que se habían abandonado.

Una vez que se consiguieron privatizar los distritos de la institución pública, aparentemente desapareció la doble relación de agencia, pudiendo los propietarios posicionar y controlar directamente a los directivos, sin necesidad de los políticos. En ninguno de los dos sistemas de riego ganaron en poder los incentivos, tal como lo considera la teoría de agencia. Es más, los datos de las encuestas realizadas muestran que los socios de las dos OSFL denominadas JGUP y JGUT no consideran necesario establecer incentivos.

Nuestros datos muestran que la principal razón para no realizarlo es la falta de conocimiento en la materia. Puesto que las OSFL no ven con agrado los sistemas de contabilidad y políticas de auditoría (Helming et al., 2004) y esto incrementa los costos de supervisión, se vuelve complicado el establecer medidas cuantificables que hagan posible los incentivos y remuneraciones por rendimiento.

Lo indicado concuerda con el estudio realizado por Brandl et al. (2006) quienes afirman que los sistemas de compensación e incentivos basados en el rendimiento son rechazados por las OSFL.

En segundo lugar, la privatización incrementó significativamente el deseo de los propietarios (socios de las OSFL) de controlar a las organizaciones, el cual era menor en la empresa pública. La JGUP, intentó cubrir este deseo incrementando los mecanismos de control (sistemas de información, digitalización de padrones de usuarios, auditorías externas, informes, etc.). También encontramos en la JGUP una relación altamente significativa entre el control de la empresa y el tipo de propiedad, aunque es importante matizar que tras la privatización subió considerablemente el número de encuestados que sugieren que los únicos que aprovechan de este poder de control, son los directivos elegidos entre ellos en

cada subregión (directivos de óvalos) y personas cercanas a éstos, quienes son los que deberían controlar a los principales directivos de la JGUP.

Resaltamos estos resultados, debido a que son indicios de que tras la privatización se creó una nueva doble relación de agencia en el sector privado. En las OSFL los socios de cada subregión eligen a directivos que los representan ante la asamblea general, la cual a su vez elige a los directivos de las OSFL. La doble relación de agencia estaría dada en los directivos de las subregiones, los cuales se vuelven principales al tener que controlar a los directivos de las OSFL y agentes al tener que rendir cuentas a los usuarios que los eligieron.

Las encuestas realizadas matizan que justamente estos directivos de subregiones mantendrían privilegios. Es decir, a pesar que el control efectivamente incrementó en la JGUP tras la privatización, los procesos de rendición de cuentas no parecen ser los más adecuados, creando descontento en muchos de los propietarios y posibilitando el oportunismo por parte de algunos de sus representantes.

Contrariamente a eso, el control sobre la JGUT es inexistente, y en comparación con la propiedad pública incluso disminuyó. No existen herramientas de control, y no pudimos establecer ninguna relación estadísticamente significativa entre el control de la empresa y el tipo de propiedad (pública o privada).

Tercero, la privatización limitó las agendas privadas de los directivos en la JGUP. Estos resultados divergen con los de la JGUT, donde no encontramos ninguna relación entre la limitación de las agendas privadas de los directivos y el tipo de propiedad. La JGUT no posee incentivos y tampoco persigue metas claras, encontrándose altamente politizada; los directivos sólo intentan mantenerse en sus cargos.

Autores han mencionado que las decisiones en las empresas del Estado no tienen que ver con la eficiencia, sino más bien con objetivos políticos y agendas privadas

(Buchanan, 1972; Niskanen, 1971; Shapiro & Willig, 1990), lo que según nuestros resultados también puede ocurrir en organizaciones privadas.

Un resultado muy interesante obtuvimos al investigar el por qué los propietarios no ejercían control sobre los directivos antes y después de la privatización. La institución pública gozaba de cierto nivel de confianza en las capacidades técnicas y trabajo de los directivos, por lo cual algunos propietarios de la JGUP y de la JGUT no consideraban necesario controlarlos. Después de la privatización, tanto en la JGUP como en la JGUT, esta confianza prácticamente desapareció. En las dos OSFL la privatización redujo la confianza en sus directivos.

Cuarto, una de las explicaciones a la divergencia en los resultados de la privatización, se dio al momento de estudiar los recursos humanos y las habilidades y capacidades de los propietarios y de los directivos. Ninguna de las dos organizaciones privadas contrató personal experimentado de la institución pública privatizada, ante lo cual se perdió el conocimiento que habían adquirido dichos técnicos a través del tiempo.

Aunque se esperaba que el proceso privatizador y los nuevos propietarios hubieran escogido a los mejores agentes (Castanias & Helfat, 1991) se encontraron evidencias de que esto sólo había sucedido en la JGUP. La razón para esto es el perfil de algunos propietarios de la JGUP, los cuales son importantes empresarios agroexportadores que, a pesar de tener igual capacidad de voto que cualquier otro propietario y estar absolutamente en minoría (se repartió la propiedad equitativamente), influyeron positivamente con su conocimiento y parte de los recursos para iniciar la implementación de los mecanismos de control necesarios y para la contratación de directivos adecuados. Eligieron un presidente con perfil académico alto y un directivo-administrador especializado en el sector, puesto que el buen funcionamiento del sistema de riego es indispensable para sus empresas e inversiones. Esto, a pesar que las evidencias empíricas encontradas sí muestran claramente que la privatización en la JGUP redujo servicios (si se lo compara con el sector público) y la presencia de

ingenieros (técnicos) para la administración del recurso también se redujo considerablemente.

Todo lo contrario ocurrió en la JGUT, donde los bajos perfiles de la mayoría de propietarios y la politización de la organización han llevado a tener un presidente sin preparación universitaria alguna, que no valora la presencia de un directivo técnico. No solo encontramos que se redujo personal en comparación con el sector público, sino que no existe personal calificado alguno. La politización de la organización conduce a que tan solo sobreviva con la experiencia empírica adquirida en la época en la que el Estado administraba el recurso. En general encontramos una clara relación entre la ausencia de técnicos, la reducción de personal y la privatización del servicio.

Quinto, los contratos de concesión firmados muestran ser altamente ineficientes e ineficaces, ya que no establecen variables fácilmente cuantificables de control, no establecen incentivos para la inversión en la infraestructura, no reflejan acuerdos claros de la relación precios-costos-beneficio, no aseguran los perfiles directivos y técnicos (Know-how) de los contratados, y la viabilidad o condiciones para una negociación ex-post. No se establecen tampoco estándares de la calidad del servicio para el antes y después de la privatización.

El hecho de que ninguna de las partes pueda evaluar contractualmente el incremento/disminución de la eficiencia o eficacia de la operación y mantenimiento del servicio antes y después de la privatización, muestra claros indicios de que la planificación e implementación de la privatización tiene grandes deficiencias y contractualmente sugiere no haber sido una decisión técnica sino más bien política.

Sexto, en el caso que nos ocupa, la competencia simplemente no es viable, ya que el agua es un recurso escaso, los costes de la infraestructura para transportarla son demasiado altos, y la búsqueda de rentabilidad directa en la

provisión de este servicio determinaría inaccesibilidad para aquellos agricultores de bajos recursos. Numerosos autores sugieren que para poder maximizar los beneficios y el bienestar social a través de la privatización, es necesaria la competencia (Cornelli & Li, 1997; Cuervo & Villalonga, 2000; Laffont & Tirole, 1993; Sappington & Stiglitz, 1987; Schmidt, 1996; Shapiro & Willig, 1990; Vickers & Yarrow, 1988; Vickers & Yarrow, 1991; Williamson, 1976) puesto que sin las políticas de regulación necesarias, simplemente se estaría pasando de un monopolio público a uno privado (Dinavo, 1995).

En este contexto, la privatización del servicio, fue un simple traspaso de un monopolio público a uno privado, en donde también cuestionamos que Whitaker et al. (1990) hayan planteado que los principales (propietarios) al sentirse dueños de la infraestructura, la optimizarían al máximo, cuando en su mismo estudio para la privatización se había puesto ya de manifiesto que los usuarios presentaban claras ineficiencias en la utilización del recurso.

Nuestros resultados muestran claramente que la infraestructura en la actualidad en todo el distrito, no se encuentra en mejor estado, en el caso de la JGUT incluso está peor, y que, la desaparición del distrito Pichincha y de todo el INERHI, significó prácticamente la anulación de otros servicios indispensables para el sector agrícola como son la planificación a nivel nacional, los estudios, la construcción de nueva infraestructura de riego, o la tan necesaria asesoría y servicios para el desarrollo agrícola, los cuales justamente ocupaban la mayor parte de su presupuesto.

Existe una falta de inversión, concordando con lo expresado por varios autores, (Gámir 1999; Vickers & Yarrow, 1991; Williamson, 1975) quienes sugieren que la privatización con una limitada (o inexistente) competencia, puede producir una falta de inversión. Siendo prácticamente imposible la competencia, la propiedad pública podría ser perfectamente igual o más eficiente que la propiedad privada. En nuestro caso, la propiedad privada incluso presenta una clara desventaja

demostrada en sus bajas inversiones directas en la infraestructura y una tendencia a usufructuar de lo invertido por el sector público.

Séptimo, al no contar los usuarios desde un principio con el Know-how necesario para administrar el recurso, tampoco podían mejorar sus cultivos o incrementar la eficiencia en la utilización o administración del servicio de riego. Más aún cuando encontramos que el nivel educativo de los miembros de las OSFL que toman las decisiones es demasiado bajo; algo preocupante para un país eminentemente agrícola que intenta fomentar la soberanía alimentaria. Cabe resaltar que si se compara la JGUP con la JGUT, se aprecian mejores resultados en la administración de la JGUP, pero sólo debido a: la presencia de importantes propietarios (empresarios agroexportadores) y la gestión de recursos y apoyo de instituciones públicas.

Octavo, de la evaluación general de los usuarios sobre el servicio de riego que reciben actualmente y comparándolo con el ofrecido por el sector público, pudimos encontrar una relación altamente significativa entre la calidad del servicio y la organización que lo provee. Mientras la mayoría de los usuarios consideran al servicio ofrecido por la JGUP igual o mejor que el ofrecido por el sector público, la mayoría de los usuarios de la JGUT lo consideran peor que el ofrecido por el Estado. Esto determina un claro fracaso de la privatización en el sistema de riego administrado por la JGUT, y una deficiente administración en comparación con la del Estado.

Es importante matizar que la privatización de los dos sistemas de riego, trajo consigo resultados divergentes, a pesar haber sido utilizada la misma forma de privatización, en el mismo servicio y en el mismo distrito (región), por lo cual se esperaban resultados similares. La buena administración y funcionamiento del servicio de riego es indispensable para la agricultura. Por esta razón el malestar e inconformidad que presentan los usuarios de la JGUT definitivamente influye negativamente en su bienestar social.

Noveno, nuestro análisis estadístico de la efectividad organizacional muestra resultados contundentes. En relación a la efectividad del programa (efectividad en la provisión del servicio) encontramos que al medir el impacto del programa, la institución pública presenta mejores resultados que las dos organizaciones privadas.

Los resultados también confirman que la organización JGUP obtiene un mayor grado de efectividad en la provisión del servicio que la JGUT. En contra de lo que habíamos esperado, estadísticamente encontramos una diferencia significativa entre el antes y después de la privatización, donde el sector público presenta un mayor grado de efectividad que el sector privado. Respecto a la efectividad de gestión, efectividad de las redes (networks) y legitimidad, en todos los casos la organización JGUP también presenta un mayor grado de efectividad que la JGUT. Estos resultados refuerzan el argumento de que el mismo método de privatización en la misma región, no siempre tiene que dar los mismos resultados.

Décimo, de nuestra investigación se desprende que las OSFL estudiadas requieren de considerables esfuerzos con el fin de poder superar al sector público en la efectividad; y, de forma general, en la provisión del servicio de riego. En nuestro trabajo presentamos un modelo que puede ser útil para estas OSFL en el supuesto que dichas organizaciones mantengan la concesión sobre el servicio. Mediante el método de regresión logística multinominal y el modelo Logit calculamos los efectos marginales y obtuvimos un modelo con tres variables independientes estadísticamente significativas. Estas variables nos ayudan a predecir la probabilidad de cambio en la variable dependiente, si la variable independiente cambia en una categoría. En resumen, nuestro modelo sugiere que las organizaciones en cuestión deberían intensificar sus esfuerzos en mejorar los siguientes aspectos: (1) la administración de todos los recursos que tienen a su disposición, (2) el mantenimiento de los canales de riego, y (3) el buen reconocimiento del nombre de estas organizaciones ante el público en general.

Esto incrementaría la probabilidad de que sus usuarios/socios, califiquen de forma general como “*mejor*” al servicio de riego que reciben actualmente, en comparación con el servicio que recibían anteriormente por parte del sector público.

Undécimo, encontramos una alta correlación entre las variables independientes, lo que nos llevó a realizar un análisis factorial exploratorio. Mediante este método, conseguimos construir un modelo para medir la efectividad organizacional en una OSFL contribuyendo justamente al entendimiento y medición multidimensional de la efectividad en OSFL (Lecy et al., 2012). En este sentido, del 71,41% de la varianza total explicada por nuestro modelo, el factor *efectividad del programa, efectividad de las redes y legitimidad*, tienen una gran importancia explicando un 62,4% de la varianza. Mientras tanto, el factor *efectividad de gestión* aporta con un 9,01% a la explicación de nuestro modelo. En su conjunto, conseguimos un modelo multidimensional que nos permitió alcanzar un nivel explicativo bastante satisfactorio.

Finalmente, si la privatización dejó a un país eminentemente agrícola como es el Ecuador, sin una institución que elabore un plan nacional de riego y, como se ha podido demostrar, el sector privado bajo determinadas circunstancias, también puede arrojar resultados negativos, concluimos que no existe supremacía absoluta de un tipo de propiedad sobre otra.

Partiendo de estas consideraciones, el Estado, bajo ciertas condiciones, como en nuestro caso, puede incluso llegar a obtener mejores resultados que el sector privado. Por esta razón, puede ser más eficiente y producir un mayor bienestar social, el mejorar, optimizar y/o corregir la administración pública de ciertos recursos o servicios estratégicos, antes que desmantelarla. Adicionalmente, si bien es cierto que las OSFL no tienen como objetivo el lucrarse e incluso se podría decir que por ello persiguen fines más nobles que empresas privadas con fines de lucro, también demostramos que en determinadas circunstancias, pueden llegar a

estar altamente politizadas y presentar una limitada efectividad organizacional. *Esto determina que el tipo de propiedad per se, no condicione la efectividad organizacional en la administración de un recurso o servicio estratégico, sino la composición y comportamiento de las variables contextuales y organizacionales.*

6.2 LIMITACIONES Y PROPUESTAS PARA FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

Hemos realizado un trabajo empírico que aborda variables organizacionales y de efectividad tras un proceso privatizador del cual hemos obtenido resultados interesantes. De todas formas, nuestro trabajo presenta varias limitaciones:

- 1) Algunas conclusiones están basadas en las percepciones de los principales (socios de las OSFL que administran el recurso y reciben el servicio); aunque intentamos contrastar rigurosamente las respuestas de las encuestas con la información de campo recogida en las organizaciones con el fin de dar mayor robustez al trabajo.
- 2) La complejidad del caso, llevó a realizar un estudio de caso para poder entender los resultados, pero para que estos puedan ser generalizados se requiere de la realización de más estudios en esta área.
- 3) En el caso de la institución pública solo pudimos medir la efectividad del programa y así comparar el impacto que tuvo el Estado comparado con las organizaciones privadas en la provisión del servicio. En este contexto, consideramos también una limitación para nuestro trabajo el no haber podido medir la efectividad de gestión, efectividad de redes y la legitimidad para el caso de la institución pública con el fin de también poder establecer comparaciones en esta área. Nuestra limitación fue que las encuestas no podían ser aplicadas para usuarios que no estaban en capacidad de tener información sobre variables

internas de empresas del Estado, que solo pueden ser evaluadas por aquellos que están dentro de la organización.

Por otro lado, nos llamó la atención la simplicidad de los contratos de concesión firmados entre el Estado y las OSFL. La firma de contratos más eficientes en las concesiones, pudo mejorar notablemente los resultados alcanzados. Un Estado cuenta con la infraestructura legal necesaria para proponer contratos eficientes, más aún si tomamos en cuenta todas las organizaciones nacionales y extranjeras que lo estuvieron asesorando durante el proceso de privatización del riego, ante lo cual es bastante singular que no lo haya hecho.

Al realizar la revisión de la literatura sobre la legitimidad encontramos que las organizaciones tienden hacia un isomorfismo, con la finalidad de acoplarse a su entorno. La legitimidad es algo que necesitan las organizaciones y los gobiernos para conseguir recursos. En este contexto encontramos en la literatura autores que sugieren que la “*causa*” de la aceptación de la privatización en algunos casos *más que una búsqueda de eficiencia* pudiera ser una moda (Jafee, 2001; Scott & Meyer, 1991; Dobbin et al., 1993; Casile & Davis-Blake, 2002; Fernández - Alles & Llamas Sánchez, 2008; Oliver, 1991). Es decir, se implementan prácticas ya institucionalizadas por el simple hecho de obtener legitimidad, independientemente de si estas prácticas son eficientes o no.

Por lo expuesto anteriormente proponemos para futuras líneas de investigación utilizar la teoría institucional para el estudio de la privatización. En concreto, es interesante el profundizar en el estudio del contexto y las verdaderas razones o motivaciones que condujeron a la privatización no solo del riego, sino también de otras empresas estratégicas del país. Más aún cuando en nuestro caso es casi inevitable pensar que si se les concedía el servicio a aquellos que ya eran ineficientes (para lo cual ya existían evidencias científicas previas), simplemente se iba a crear una organización privada ineficiente, como es el caso de la JGUT.

La teoría institucional podría constituirse en el marco teórico idóneo para el estudio de todas las presiones institucionales que llevaron al país a la adopción de estas políticas, lo que pudiera dar un claro entendimiento del por qué exactamente se tomaron ciertas decisiones que parecen haber sido de naturaleza más política o ideológica que técnica.

De todas formas, al encontrar que en una misma región no existe una fórmula única respecto al tipo de propiedad, determinamos que antes de llevar a cabo un proceso privatizador, es indispensable realizar un estudio imparcial e independiente, de todas las variables organizacionales y contextuales involucradas.

Finalmente, en el tipo de privatización estudiado, al tratarse de un recurso o servicio estratégico para un país, previa su privatización, proponemos analizar cuatro variables: (1) alta calidad de habilidades y capacidades de los principales y agentes de la organización que vayan a administrar el recurso; (2) que la organización administrativa no persiga fines de lucro sino solo de eficiencia, eficacia y bienestar social; (3) que en la organización que vaya a administrar el recurso exista una alta capacidad económica, de monitoreo y control, tanto interno, como a través de auditorías externas independientes, con acceso directo de todos los principales (propietarios); (4) contratos eficientes y eficaces. Cabe subrayar que, en la administración de determinados recursos o servicios estratégicos, ante la presencia de una competencia imperfecta o inexistente, el sector público también puede alcanzar resultados positivos, más aún, recibiendo una misión y objetivos claros y con poca interferencia política. En este sentido, sería importante el profundizar en su estudio y tomar en cuenta las variables antes mencionadas, tema que también debería ser abordado en futuras investigaciones.

6.3 BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO

- Brandl, J., Güttel, W. H., Konlechner, S., Beisheim, M., Von Eckardstein, D., y Elsik, W. (2006). 'Entwicklungsdynamik von Vergütungssystemen in Nonprofit-Organisationen (Dynamics of Compensation Systems in Nonprofit Organizations)'. *Zeitschrift für Personalforschung*, 20, 356–374
- Buchanan, J.M. (1972). *'Theory of public choice'*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Casile, M. y Davis-Blake, A. (2002). 'When accreditation standards change: factors affecting differential responsiveness of public and private organisations'. *Academy of Management Journal*, 45, 180– 95.
- Castanias, R.P. y Helfat, C. E. (1991). 'Managerial resources and rents'. *Journal of Management*, 17, 155–171.
- Cornelli, F., y Li, D. D. (1997). 'Large shareholders, private benefits of control, and optimal schemes of privatization'. *RAND Journal of Economics*, 28, 585–604.
- Cuervo, A. y Villalonga, B. (2000). 'Explaining the variance in the performance effects of privatization'. *Academy of Management Review*, 25, 581–590.
- Cuevas-Rodríguez, G., Alvarez-Dardet, C. y Valle, R. (2007). 'Incentives Management During Privatization: An Agency Perspective'. *Journal of Management Studies*, 44, 536–560.
- Dharwadkar, R., George, G. y Brandes, P. (2000). 'Privatization in emerging economies: An agency theory perspective'. *Academy of Management Review*, 25, 650–669.
- Dinavo, J.V. (1995). *'Privatization in Developing Countries: Its Impact on Economic Development and Democracy'*. USA: Greenwood Publishing Group.
- Dobbin, F., Sutton, J. R., Meyer, J. W. y Scott, R. (1993). 'Equal opportunity law and the construction of internal labor markets'. *American Journal of Sociology*, 99, 396–427.
- Fernández-Alles, M. L. y Llamas-Sánchez, R. (2008). 'The Neoinstitutional Analysis of Change in Public Services'. *Journal of Change Management*, 8, 3– 20.
- Gámir, L. (1999). *'Las privatizaciones en España'*. Madrid: Ediciones Pirámide.

- Hanousek, J., Kocenda, E. y Svejnar, J. (2004). 'Ownership, Control and Corporate Performance after Large-Scale Privatization'. ***An Enterprise Odyssey. International Conference Proceedings***, 652, 226–251.
- Helming, B., Jegers, M., y Lapsley, I. (2004). 'Challenges in Managing Nonprofit Organizations: A Research Overview'. ***Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations***, 15, 101–116.
- Jafee, D. (2001). ***'Organisation Theory. Tension and Change'***. Boston: McGraw Hill International Editions.
- Laffont, J. y Tirole, J. (1993). ***'A theory of incentives in procurement and regulation'***. Cambridge: MIT PRESS.
- Lecy, J. D., Schmitz, H. P., y Swedlund, H. (2012). 'Non-Governmental and Not-for-Profit Organizational Effectiveness: A Modern Synthesis'. ***International Society for Third Sector Research***, 23, 434–547.
- Macias, M. (2002). 'Privatization and management accounting systems change: The case of the 19th century Spanish tobacco monopoly'. ***The Accounting Historians Journal***, 29, 31–57.
- Martimort, D. (2006). 'An Agency Perspective on the Costs and Benefits of Privatization'. ***Journal of Regulatory Economics***, 30, 5–44.
- Niskanen, W. (1971). ***'Bureaucracy and representative government'***. Chicago: Aldine.
- Oliver, C. (1991). 'Strategic responses to institutional processes'. ***Academy of Management Review***, 16, 145 – 179.
- Peterson, D.K. (2010). 'Agency Perspectives on NGO Governance'. ***Journal of Management Research***, 2, 1–18.
- Sappington, D., y Stiglitz, J.E. (1987). 'Privatization, information and incentives'. ***Journal of Policy Analysis and Management***, 6, 567–582.
- Schmidt, K.M. (1996). 'The costs and benefits of privatization: An incomplete contracts approach'. ***Journal of Law, Economics and Organization***, 12, 1–24.
- Scott, W. R., y Meyer, J. W. (1991). ***'The organisation of societal sectors: propositions and early evidence'***. En W.W. Powell y P.J. DiMaggio (Eds.), *The New Institutionalism in Organisational Analysis*: 108–142. Chicago and London: University of Chicago Press.

- Shapiro, C. y Willig, R.D. (1990). ***'Economic rationales for the scope of privatization'***. En E.N. Suleiman y J. Waterbury (Eds.), *The political economy of public sector reform and privatization*: 55–87. Boulder, CO: Westview.
- Vickers, J. y Yarrow, G. (1988). ***'Privatization: An economic analysis'***. Cambridge: MIT Press.
- Vickers, J. y Yarrow, G. (1991). 'Economics perspectives on privatization'. ***Journal of Economic Perspectives***, 5, 111–132.
- Welch, T. y Molz Concordia, R. (1999). 'Privatization Governance and Strategic Investors: Evidence from the Telecommunications Industry'. ***Management International***, 4, 31–41.
- Williamson, O. (1975). ***'Markets and Hierachies: Analysis and Antitrust Implications'***. New York: Free Press.
- Williamson, O. (1976). 'Franchise Bidding for Natural Monopolies – In General and with Respect to CATV'. ***Bell Journal of Economics***, 7, 73–104.
- Whitaker, M.; Colyer, D. y Alzamora, J. (1990). ***'The Rol of Agriculture in Ecuador's Economic Development'***. Quito: IDEA.
- Zahra, S., Ireland, D., Gutierrez, I., y Hitt, M.A. (2000). 'Privatization and entrepreneurial transformation: Emerging issues and a future research agenda'. ***Academy of Management Review***, 25, 509–524.